

## **LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA DE ACOGIDA POR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **THE APPLICATION OF THE RECEPTION DIRECTIVE BY THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION**

Juan José Martín Arribas\*

**RESUMEN:** Esta publicación examina y valora las principales aportaciones con las que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha esclarecido, a través de su diversa jurisprudencia, una parte importante de los contenidos jurídicos de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional. Con ellas, dicho tribunal ha sabido establecer determinadas líneas jurisprudenciales con las que ha incidido especialmente en el internamiento del solicitante de protección internacional, la especial protección de las personas vulnerables, las condiciones materiales de acogida y las sanciones. En suma, ha promovido una aplicación de la Directiva mucho más humana, práctica y garantista para quienes solicitan protección internacional en alguno de los Estados miembros de la Unión Europea.

**PALABRAS CLAVE:** Directiva 2013/33/UE; Directiva de acogida; jurisprudencia del Tribunal de Justicia; Sistema Europeo Común de Asilo.

---

\* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Burgos. Correo electrónico: [jjmartin@ubu.es](mailto:jjmartin@ubu.es). Número ORCID: 0000-0003-4851-2112.

El presente trabajo no ha contado con ninguna financiación directa o indirecta procedente de entidad alguna, pública o privada, con o sin ánimo de lucro.

**ABSTRACT:** This publication examines and assesses the main contributions with which the Court of Justice of the European Union has clarified, through its diverse jurisprudence, an important part of the legal content of Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection. With them, said court has been able to establish certain jurisprudential lines with which it has had a special impact on the detention of the applicant for international protection, the special protection of vulnerable persons, the material reception conditions and the sanctions. In short, it has promoted a much more humane, practical and guaranteeing application of the Directive for those who request international protection in any of the Member States of the European Union.

**KEYWORDS:** Directive 2013/33/UE; Reception Directive; jurisprudence of the Court of Justice; Common European Asylum System.

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN. 1. EL INTERNAMIENTO DEL SOLICITANTE: 1.1. Concepto y naturaleza jurídica. 1.2. Límites y alcance en su aplicación. 1.3. Las garantías de los solicitantes ya internados. 1.4. Condiciones del internamiento.—2. LA ESPECIAL PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS VULNERABLES: 2.1. Concepto y alcance. 2.2. Derechos y obligaciones para todo el colectivo. 2.3. La protección de los menores, especialmente los menores no acompañados.—3. LAS PRESTACIONES O CONDICIONES MATERIALES DE ACOGIDA: 3.1. Concepto y tipología. 3.2. Las garantías en su aplicación. 3.3. Naturaleza jurídica.—4. SANCIONES: 4.1. Concepto y naturaleza. 4.2. Alcance.—A MODO DE CONSIDERACIONES FINALES—BIBLIOGRAFÍA.

## INTRODUCCIÓN

Este año se cumple el décimo aniversario de la entrada en vigor de la Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional<sup>1</sup> (Directiva de acogida de solicitantes). Con las excepciones de Dinamarca e Irlanda, se aplica a todos los Estados miembros (EEMM) de la Unión Europea (UE)<sup>2</sup>. En sintonía con su enunciado, su principal objetivo radica en “establecer normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional”<sup>3</sup>. En su redacción se ha eliminado el adjetivo “mínimas” que calificaba al sustantivo “normas” en su predecesora, que pretendía “establecer normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asi-

<sup>1</sup> DO L 180 de 29.6.2013, p. 96–116.

<sup>2</sup> Así consta respectivamente en sus considerandos n.º 33 y 34. Ahora bien, Irlanda decidió participar en la Directiva 2013/33 (Dictamen 1/9 del TJ, de 6 de octubre de 2021, *Convenio sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica*, (Convenio de Estambul), apdo. 146).

<sup>3</sup> Cf. art. 1.

lo en los EEMM”<sup>4</sup>. Con ello se maquilló formalmente, hasta cierto punto, la propia naturaleza jurídica de esta norma jurídica al ser precisamente eso, una Directiva, una norma de mínimos que determina el mínimo común denominador al que han conseguido comprometerse los EEMM de la UE.

Forma parte de una nueva etapa en la evolución que sigue la propia integración europea y que exige la real y verdadera actualización de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)<sup>5</sup>, que ya querían alcanzar los EEMM y las instituciones europeas desde 1999; pero que, a todas luces, parece haber quedado obsoleto y sobrepasado con ciertos eventos acaecidos<sup>6</sup> y nuevas circunstancias que lo condicionan<sup>7</sup>. En efecto, si el pasado lo conforma la Direc-

<sup>4</sup> Según el art. 1 de la Directiva 2003/9/CE del Consejo de 27 de enero de 2003 por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los EEMM (DO L de 6 de febrero de 2006), p. 18–25.

<sup>5</sup> Sobre el particular existe una amplísima literatura jurídica. Entre otros pueden mencionarse en idioma español: Ivana Belén Ruiz–Estramil, “El Sistema Europeo Común de Asilo: entre la protección de los derechos humanos y la integración europea”, *Revista de Estudios Europeos*, 80, julio–diciembre (2022):71–97; José Díaz Lafuente, “La vulnerabilidad de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en el Sistema Europeo Común de Asilo”, *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, n.º. 97 (2021):57–76; Valentina Faggiani, “El derecho de los menores extranjeros a tener una familia: estándares de protección en el espacio europeo”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º. 58 (2021): 17–52; María Luz Martínez Alarcón, *La política europea de protección internacional: sistema europeo común de asilo*, (Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi 2018); Zulima Sánchez Sánchez, *Un sistema europeo común de asilo: ¿desdibujando la competencia de los Estados?*, REDE. *Revista española de derecho europeo*, n.º. 64 (2017):77–112; María Ángeles Cano Linares, “Asilo y refugio en la Unión Europea: Agenda Europea de Migración 2015 y retos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º. 41 (2016): 209–234; María Rosaria Mauro, “El sistema europeo común de asilo y refugio, a debate”, *Revista de derecho migratorio y extranjería*, n.º. 42 (2016):111–136; Elena López–Almansa Beaus, “El Sistema Europeo Común de asilo a examen”, *Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea*, coord. por Isabel Reig Fabado (Valencia, Tirant lo Blanch, 2014): 41–68.

<sup>6</sup> Como remarca la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), las llegadas masivas en 2015 y 2016 mostraron que los EEMM de la UE “necesitan un sistema de acogida eficaz y eficiente para los solicitantes de protección internacional” (EASO, *Guía de la EASO para la elaboración de planes de contingencia en el contexto de acogida*, (Serie de guías prácticas de la EASO), (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2018): 9.

<sup>7</sup> Así, por ejemplo, el TEDH ha podido constatar que un buen número de EEMM de la UE no han aplicado correctamente las condiciones de acogida en determinados casos concretos. Entre las más recientes cabe apuntar STEDH de 8 de marzo de 2023, *M.K. y otros/Francia*, n.ºs. 34349/18, 34638/18 y 35047/18; STEDH de 7 de diciembre de 2021, *Savran/Dinamarca*, n.º. 57467/15; STEDH de 20 de octubre de 2021, *D./Bulgaria*, n.º. 29447/17; STEDH de 21 de junio de 2021, *A.R. y otros/Grecia*, n.ºs. 59841/19 y otras 7 solicitudes; STEDH de 14 de diciembre de 2020, *M.K. y otros/Polonia*, n.ºs. 40503/17, 42902/17 y 43643/17; STEDH de 29 de octubre de 2020, *H.T./Alemania y Grecia*, n.º. 13337/19; STEDH de 13 de febrero de 2020, *N.D. y N.T./España*, n.ºs. 8675/15 et 8697/15; STEDH de 13 de septiembre de 2019, *SH.D. y otros/Grecia, Austria, Croacia, Hungría, Macedonia del Norte, Serbia y Eslovenia*, n.º. 14165/16 (Obviamente ni Macedonia ni Serbia son EEMM de la UE, aunque sí lo son del Consejo de Europa).

tiva 2003/9/CE<sup>8</sup> y el presente la actual Directiva 2013/33/UE<sup>9</sup>, hace años que las instituciones europeas vienen trabajando para modernizar y hacer mucho más humanas este tipo de normas jurídicas, intentando que avancen hacia otras nuevas más perfeccionadas y pulidas. En este sentido, cabe recordar que el Consejo Europeo precisó las orientaciones estratégicas de la programación legislativa en el espacio de libertad, de seguridad y de justicia (ELSJ) en junio de 2014<sup>10</sup>. Sobre esa base, la Comisión consideró, en 2015, que debían adoptarse nuevas medidas en el SECA, presentando un año después un paquete legislativo<sup>11</sup> en el que, entre otras cosas, incluía una propuesta de Directiva con la cual aprobar normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)<sup>12</sup>. Sin embargo, no salieron adelante por la falta de acuerdo entre los EEMM, por las divergencias de intereses encontrados y porque predominó la idea de que debía adoptarse conjuntamente todo el paquete, cuando se sabía que ciertas propuestas normativas carecían del apoyo y consenso necesarios. Por último, ya parece vislumbrarse la siguiente etapa evolutiva si se hace caso a las noticias que publica el Parlamento Europeo de que hay “acuerdo sobre las condiciones de acogida de los solicitantes de protección internacional”, que se refleja en un texto que debe aprobar “el Comité de Libertades Civiles y el pleno, así como por el Consejo, antes de que pueda publicarse en el Diario Oficial de la UE y entrar en vigor”<sup>13</sup>.

Con más luces que sombras, la que algunos, con cierta sorna, han denominado “Directiva sobre el juego de la espera”<sup>14</sup>, ha permitido, desde sus reglas

<sup>8</sup> La actual Directiva en su considerando n.º. 3 señala que “la primera fase del sistema europeo común de asilo concluyó con la adopción de los instrumentos jurídicos pertinentes, incluida la Directiva 2003/9/CE, previstos en los Tratados”. Luego vuelve a incidir en esto en su considerando n.º. 7.

<sup>9</sup> Su pertenencia a una segunda fase de la evolución se contempla en la propia redacción de sus considerandos n.º. 4, 6 y 7.

<sup>10</sup> Consejo Europeo, *Conclusiones, 26 y 27 de junio de 2014*, Bruselas, 27 de junio de 2014 (EUCO 79/14).

<sup>11</sup> Vid. Valentina Faggiani, ¿Hacia una reforma integral o solo aparente y más involutiva del sistema europeo común de asilo?, *Revista General de Derecho Europeo*, n.º. 52, (2020): 1–39.

<sup>12</sup> Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)*, COM (2016) 465 final, de 18 de julio de 2016.

<sup>13</sup> Más en concreto ha escrito que “los EEMM tienen dos años para transponer las disposiciones de la Directiva a su legislación nacional. El Parlamento Europeo y las próximas Presidencias del Consejo se han comprometido a hacer todo lo posible para finalizar la reforma del marco legislativo de asilo y migración antes de abril de 2024”. Parlamento Europeo, News, “Asylum: deal on reception conditions for applicants to international protection”, *Press Releases*, LIBE, 15 de diciembre de 2022 (12:51), acceso el 6 de marzo de 2023, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221214IPR64716/asylum-deal-on-reception-conditions-for-applicants-to-international-protection>.

<sup>14</sup> Sabrina L. Camboulives, “Luck of the Draw for Asylum Seekers in Europe: Why the Common European Asylum System Is a Breach of Justice and Why a Third Phase of Amendments Is Required”, *Vermont Law Review*, 42, n.º. 2, invierno (2017): 393–426.

de juego, que los EEMM hayan determinado qué trato y qué prestaciones han de dispensarse a quienes les solicitaban y soliciten protección internacional, que los solicitantes hayan disfrutado de prerrogativas y derechos, cumpliendo algunas obligaciones, destacándose, entre ellos, las especiales protecciones que han recibido los grupos de personas más necesitadas y vulnerables. En su articulado incluye una serie de disposiciones jurídicas que han servido y siguen sirviendo para hacer frente a los retos que plantea el conjunto de situaciones que afectan a seres humanos que solicitan su protección internacional en un Estado miembro de la UE y a las diversas autoridades competentes de cada uno de los EEMM de la UE, así como a la necesidad de hacer respetar y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Ahora bien, como la realidad de las cosas muestra a las claras que la diversa casuística fáctica va por delante de lo que regula esta norma jurídica de Derecho derivado, se requiere necesariamente una reactualización; y como el Tribunal de Justicia (TJ) de la UE ha venido asentando su doctrina jurisdiccional a través de numerosos fallos, dicha Directiva podría necesitar un cierto reacondicionamiento. Así las cosas, el objeto que se persigue con esta publicación consiste en examinar las principales aportaciones que, hasta este momento, ha efectuado el TJUE en la interpretación y aplicación de la Directiva 2013/33/UE; para lo cual parece oportuno incidir en ámbitos tales como el internamiento del solicitante de protección internacional, la especial protección de las personas vulnerables, las prestaciones o condiciones materiales de acogida y las sanciones.

## **1. EL INTERNAMIENTO DEL SOLICITANTE**

La figura jurídica del internamiento es una de las cuestiones a la que el TJ ha prestado más atención, tal y como puede apreciarse en las próximas líneas. En su jurisprudencia, ha profundizado sobre todo en su concepto, en los límites y en el alcance en su aplicación, en las garantías de los solicitantes ya internados y en las condiciones de internamiento de éstos.

### **1.1. Concepto y naturaleza jurídica**

En la Directiva de acogida se define la figura del internamiento como “el confinamiento de un solicitante por un Estado miembro en un lugar determinado donde se priva al solicitante de la libertad de circulación”<sup>15</sup>. En su consecuencia, consiste en un encierro, una reclusión o una detención, dentro de un recinto, que las autoridades competentes de un Estado miembro de la UE, ya sean judiciales o administrativas, imponen a un solicitante de

---

<sup>15</sup> Como expresa literalmente su art. 2, h).

protección internacional, “aislándolo del resto de la población en un lugar determinado”<sup>16</sup>.

Su temporalidad se deduce, entre otras cosas, de su art. 9.1 que establece que el “período de internamiento del solicitante será lo más breve posible y solo se le mantendrá internado” mientras sean de aplicación los seis motivos tasados y cerrados que fija la Directiva en su art. 8.3; lo que el TJ ha reiterado en diversas ocasiones<sup>17</sup>. Ahora bien, la Directiva no prescribe una duración máxima para el internamiento de un solicitante de protección internacional, por lo que el TJ entiende que aquel es conforme con su derecho a la libertad siempre que el solicitante disfrute “de garantías procesales efectivas que permitan poner fin a su internamiento en cuanto deje de ser necesario o proporcionado en relación con el objetivo que persigue”<sup>18</sup>. Por sentido común, la duración debería coincidir con el lapso de tiempo necesario para cumplir el objetivo fijado relacionado con uno de los motivos que prescribe el art. 8.3 (aunque también deben establecerse en el Derecho nacional) y acabando cuando se ponga fin al expediente incoado, ya sea por su cierre natural al cumplirse los propósitos que se persiguen al aplicar tales motivos o ya sea por una nueva decisión administrativa o jurisdiccional que lo ponga fuera de la reclusión, porque, por ejemplo, se declare ilegal el internamiento o, como indican Ayhan Kaya y Alexander K. Nagel, se acepte su solicitud de protección convirtiéndose en sujetos de “integración” o se produzca su “expulsión efectiva” como solicitantes rechazados<sup>19</sup>.

El internamiento, encierro o confinamiento de los solicitantes de protección internacional tiene que producirse en un lugar determinado, en un centro, en unas instalaciones generalmente públicas que no tengan naturaleza penitenciaria. Físicamente puede ser en un edificio o en varios, en un recinto o espacio cerrado, en unas instalaciones sitas en la frontera, en zonas de tránsito, en enclaves urbanos, en campamentos (de refugiados, de acogida, etc.),

<sup>16</sup> A este respecto, el TJ ha reseñado que “el internamiento supone una privación, y no una mera restricción, de la libertad de circulación que se caracteriza por el hecho de aislar a la persona de que se trate del resto de la población en un lugar determinado” (STJ de 14 de mayo de 2020, *FMS, FNZ (C-924/19 PPU) SA, SA júnior (C-925/19 PPU)* y *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, C-924/19 PPU* y *C-925/19 PPU*, EU:C:2020:367, apdo. 217).

<sup>17</sup> Como, sin ir más lejos, en STJ de 25 de junio de 2020, *VL, con intervención del Ministerio Fiscal (Autoridad que es probable que reciba una solicitud de protección internacional)*, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, apdo. 112; en STJ de 14 de septiembre de 2017, *K. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-18/16, EU:C:2017:680, apdo. 45; y en STJ de 15 de febrero de 2016, *J. N. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apdo. 62.

<sup>18</sup> STJ de 14 de mayo de 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU y *C-925/19 PPU*, EU:C:2020:367, apdo. 264.

<sup>19</sup> Ayhan Kaya y Alexander K. Nagel, “Politics of Subsidiarity in Refugee Reception: Comparative Perspectives”, *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 19, n.º. 3 (2021): 235–244, 237.

en alojamientos colectivos con características similares a las de los campamentos, donde muchas veces se los mantiene encerrados para controlarlos y protegerlos mejor, o por falta de otra forma de alojamiento, ... En este punto, lo realmente significativo, como indica el TJ, es que el solicitante de protección internacional permanezca “sin solución de continuidad en un perímetro restringido y cerrado, aislando, así, a esa persona del resto de la población y privándola de su libertad de circulación”<sup>20</sup>. En su consecuencia, parece que se está utilizando un criterio suficientemente amplio y omnicompreensivo como para englobar una pluralidad de áreas o zonas, toda vez que la Directiva permite que un Estado miembro limite la libertad de circulación de los nacionales de terceros países y apátridas en las proximidades de sus fronteras o de sus zonas de tránsito<sup>21</sup>, y, en esta particular cuestión, el TJ ha dictaminado que “la obligación impuesta a un nacional de un tercer país de permanecer sin solución de continuidad en una zona de tránsito cuyo perímetro está delimitado y cerrado, y en cuyo interior sus movimientos están limitados y sometidos a vigilancia, sin que sea legalmente posible abandonarla de forma voluntaria en ninguna dirección, constituye una privación de libertad, característica de un “internamiento” en el sentido de la Directiva”<sup>22</sup>.

Desde un ángulo material o sustantivo, cabe constatar que se trata de una medida coercitiva que es contraria al derecho fundamental a la libertad<sup>23</sup> y, más en concreto, a la libre circulación de personas<sup>24</sup>, que obliga a la persona

<sup>20</sup> STJ de 8 de noviembre de 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid y C. B. (C-704/20)*, y entre *X. y Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-39/21)*, C-704/20 y C-39/21, EU:C:2022:858, apdo. 73; STJ de 14 de mayo de 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apdos. 217 a 225.

<sup>21</sup> Con arreglo a su art. 7.

<sup>22</sup> STJ de 14 de mayo de 2020, *FMS, FNZ (C-924/19 PPU)*, SA, SA *júnior (C-925/19 PPU)* y *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 4º punto del fallo.

<sup>23</sup> El TJ ha afirmado que “todo internamiento de un nacional de un tercer país” “constituye una injerencia grave en el derecho a la libertad consagrado en el art. 6 de la Carta” de los Derechos Fundamentales de la UE (STJ de 8 de noviembre de 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid y C. B. (C-704/20)*, y entre *X. y Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-39/21)*, C-704/20 y C-39/21, EU:C:2022:858, apdo. 72.). En un sentido muy próximo se pronunció en STJ de 30 de junio de 2022, *M. A. con intervención de Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, apdo. 83; en STJ de 25 de junio de 2020, *VL, con intervención del Ministerio Fiscal (Autoridad que es probable que reciba una solicitud de protección internacional)*, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, apdos. 104-105; en STJ de 14 de septiembre de 2017, *K. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-18/16, EU:C:2017:680, apdo. 40); y en STJ de 15 de febrero de 2016, *J.N. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apdo. 56.

<sup>24</sup> De hecho, el art. 7 de la Directiva determina que los solicitantes circulen libremente por el territorio del Estado miembro de acogida. En otro orden de cosas, el TJ ha calificado este tipo de internamiento como “una medida privativa de libertad” en

afectada, ciudadano de un tercer Estado o apátrida que solicita su protección internacional, a permanecer en un perímetro restringido y cerrado<sup>25</sup>. Desde un prisma personal o subjetivo debe destacarse la implicación de dos partes protagonistas: las autoridades estatales competentes y el nacional de tercer Estado o apátrida que solicita protección internacional.

En efecto, afecta a dicha persona que, como indica el TJ, “ha formulado una solicitud de protección internacional sobre la cual todavía no se haya dictado una resolución definitiva”<sup>26</sup>. A estos efectos, carece de relevancia el hecho de que su particular situación de estancia en el Estado de acogida sea irregular, ni tampoco que haya presentado su solicitud de protección internacional a otras autoridades estatales diversas de aquellas que sean competentes para registrar la solicitud, tales como pueden ser la policía, los guardias de fronteras, las autoridades de inmigración y el personal de los centros de internamiento. Lo realmente importante en este punto es la equiparación que el TJ ha hecho de este tipo de situaciones con las de los solicitantes de protección internacional de conformidad con la Directiva<sup>27</sup>. Tampoco tiene un gran peso o consideración que presente su solicitud “en el territorio, incluida la frontera, en las aguas territoriales o en las zonas de tránsito de un Estado miembro, siempre y cuando se le permita permanecer en su territorio en calidad de solicitante, así como a los miembros de su familia si quedan [cubiertos] por la solicitud de protección internacional de conformidad con el Derecho nacional”. Se excluye expresamente “las solicitudes de asilo diplomático o territorial presentadas en las representaciones de los EEMM”<sup>28</sup>, lo que tiene su lógica y es coherente con el hecho conocido de que los Estados europeos no reconocen el derecho de asilo político o extraterritorial que subsiste en los Estados de América Latina<sup>29</sup>, sino el derecho de asilo territorial o interno.

De otro lado, cabe destacar el rol que juegan, a este respecto, las autoridades competentes de los EEMM, porque son quienes tienen reconocido el poder para tomar la decisión de internar o no a los solicitantes de protección

---

su jurisprudencia. Buena prueba de ello son la STJ de 14 de mayo de 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apdo. 100; el ATJ de 5 de julio de 2018, *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie y C. y otros*, C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, apdos. 35 y 37; la STJ de 17 de marzo de 2016, *Shiraz Baig Mirza y Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, apdos. 31 y 35; y la STJ de 15 de febrero de 2016, *J. N. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apdos. 40 y 41.

<sup>25</sup> STJ de 14 de mayo de 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apdo. 223.

<sup>26</sup> Dado que el art. 2.b) así define el término “solicitante”.

<sup>27</sup> STJ de 25 de junio de 2020, *VL, con intervención del Ministerio Fiscal (Autoridad que es probable que reciba una solicitud de protección internacional)*, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, apdo. 113.

<sup>28</sup> Según el art. 3.1 y 2 de la Directiva.

<sup>29</sup> Charles de Visscher, *Théories et réalités en droit international public*, 4ª ed. (Paris, Pédone, 1970): 233-234.

internacional, nacionales de terceros o apátridas, de acuerdo con la Directiva: los límites que impone, los motivos, las garantías, las prestaciones, etc.<sup>30</sup>. Los órganos competentes de los propios EEMM son quienes dictan las correspondientes normas de Derecho estatal o interno que deben incorporar y desarrollar la propia Directiva<sup>31</sup>. Pero, al propio tiempo, la Directiva impide la arbitrariedad<sup>32</sup>, dado que encuadra perfectamente cierto grado de discrecionalidad técnica que suele rodear a una decisión de este tipo, al prescribir que las autoridades administrativas o judiciales deben plasmar su decisión por escrito indicando los motivos de hecho y de Derecho en los que se basa<sup>33</sup>; y esa orden de internamiento, así concebida, debe comunicarse por escrito al solicitante “en una lengua que comprenda o cuya comprensión sea razonable suponerle, de las razones en las que se basa el internamiento y de los procedimientos establecidos en el Derecho nacional para impugnar la orden de internamiento, así como de la posibilidad de solicitar representación legal y asistencia jurídica gratuitas”<sup>34</sup>. Establece, por tanto, las bases para que todo solicitante de protección internacional pueda impugnar, en su caso, la decisión de su internamiento, salvaguardando así las garantías y derechos que lo protegen como, sin ir más lejos, el derecho a la tutela judicial efectiva<sup>35</sup>, que, como destacan algunos, en el caso de la reclusión de un solicitante de protección internacional, constituye un “fundamento del Estado de Derecho”<sup>36</sup>.

El internamiento no puede considerarse como un instrumento o herramienta ni habitual, ni general, sino meramente excepcional, de carácter

<sup>30</sup> STJ de 8 de noviembre de 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid y C., B. (C-704/20)*, y entre *X. y Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-39/21)*, C-704/20 y C-39/21, EU:C:2022:858, apdo. 75; STJ de 30 de junio de 2022, *M.A con intervención de Valstybės sienos apsaugos tarnyba y otros*, C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, apdos. 83 y 86.

<sup>31</sup> Así sucede efectivamente en la práctica y así debe ser en concordancia con los considerandos 36 y 37 y especialmente con los arts. 8, 9, 10 y 15 de la Directiva.

<sup>32</sup> En esta línea, Antonio Muñoz y Glorimar Alejandra León observan esta garantía como una salvaguardia que impide que los solicitantes sean detenidos de forma arbitraria; aunque, de forma ciertamente debatible, añaden que no evita la criminalización de la inmigración. Antonio Muñoz Aunión y Glorimar Alejandra León Silva, “La detención de extranjeros en situación de vulnerabilidad vs. derechos humanos”, *Revista de Estudios Europeos*, n.º. 71, enero-junio (2018):102-122, 107.

<sup>33</sup> En su art. 9.2.

<sup>34</sup> En su art. 9.4.

<sup>35</sup> A la que aluden los arts. 26.2 y 4. Sobre ella, puede profundizarse en trabajos publicados en idioma español como Isabel Reig Fabado, “La Directiva de retorno y la tutela judicial efectiva de los extranjeros”, *Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea*, coord. por Isabel Reig Fabado (Valencia, Tirant lo Blanch, 2014): 283-322; Itziar Gómez Fernández, “El derecho a la tutela judicial efectiva de los extranjeros: ¿un (i)limitado derecho a la justicia?”, *Los derechos de los inmigrantes en España*, coord. por Eliseo Aja Fernández (Valencia, Tirant lo Blanch, 2009):279-318.

<sup>36</sup> Elspeth Guild, Kathryn Allinson y Nicolette Busuttill, “The UN Global Compacts and the Common European Asylum System: Coherence or Friction?”, *Laws*, 11, n.º. 2, abril (2022): 1-17, 10.

preventivo y cautelar, que, como afirma el TJ, debe utilizarse como “último recurso”<sup>37</sup>, puesto que, en caso contrario, como bien indica Petru Emanuel Zlatescu, se iría en contra de la idea de integración y del respeto de la dignidad humana<sup>38</sup>. Además, los EEMM tienen que estar atentos y ser cuidadosos con que su Derecho interno ofrezca medidas alternativas, tales como, entre otras, “la presentación periódica ante las autoridades, el depósito de una fianza o la obligación de permanecer en un lugar determinado”<sup>39</sup>. Es más, el TJ ha indicado que “un solicitante de protección internacional que carezca de medios de subsistencia tiene derecho a una asignación económica que le permita alojarse, o bien a un alojamiento en especie en uno de los lugares contemplados en el art. 18 de la Directiva, los cuales no pueden confundirse con los centros de internamiento” a los que alude su art. 10<sup>40</sup>. Obviamente la legislación propia de cada uno de los EEMM puede recoger otro tipo de medidas, tales como, sin ir más lejos, la posibilidad de un seguimiento electrónico o la entrega del pasaporte o del documento de identidad del solicitante de protección internacional.

Aunque tanto esas medidas, como el internamiento deban respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales de los solicitantes de protección internacional, la jurisprudencia del TJ prioriza la aplicación de aquellas sobre éste, puesto que, en su opinión, no se aplicará el internamiento si puede aplicarse una medida alternativa<sup>41</sup>. Y, previamente a toda medida alternativa o a la reclusión, las autoridades estatales competentes tienen que elaborar un instrumento básico y determinante para decidir internar a un solicitante, como es una evaluación individual en cada caso concreto<sup>42</sup>. En resumidas cuentas, “solo podrá internarse a un solicitante de protección internacional cuando, tras haberse realizado una evaluación individual del caso, resulte

<sup>37</sup> Tal y como se menciona en el considerando n.º 20 de la Directiva y como ha reiterado el TJ, el internamiento debe utilizarse como último recurso (ATJ de 3 de junio de 2021, *J.A. y Republika Slovenija*, C-186/21 PPU, EU:C:2021:447, apdo. 34; STJ de 17 de diciembre de 2020, *Comisión Europea/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional)*, C-808/18, EU:C:2020:1029, apdo. 175; STJ de 14 de mayo de 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apdo. 258; STJ de 14 de septiembre de 2017, *K. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-18/16, EU:C:2017:680, apdo. 46; STJ de 15 de febrero de 2016, *J.N. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apdo. 63.

<sup>38</sup> Petru Emanuel Zlatescu, “The Development of the Common European Asylum System from Minimal to Common Standards,” *Law Review*, 7, n.º. especial 2 (2017): 143-152, 145.

<sup>39</sup> Art. 8.4.

<sup>40</sup> STJ de 14 de mayo de 2020, *FMS, FNZ (C-924/19 PPU)*, SA, *SA junior (C-925/19 PPU)* y *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apdo. 254.

<sup>41</sup> ATJ de 3 de junio de 2021, *J.A. y Republika Slovenija*, C-186/21 PPU, EU:C:2021:447, apdo. 33.

<sup>42</sup> Como prescribe el art. 8.2.

necesario, y siempre que no se puedan aplicar efectivamente medidas menos coercitivas<sup>43</sup>. Lo cual se opone, por sentido común, a cualquier encierro masivo, grupal e indiscriminado de los nacionales de terceros Estados o apátridas que soliciten protección internacional.

Por último, esta noción, así concebida, la ha calificado el TJ como un “concepto autónomo del Derecho de la Unión Europea” (DUE), equiparándolo a “toda medida coercitiva que priva [al solicitante de protección internacional] de la libertad de circulación y lo aísla del resto de la población, obligándolo a permanecer sin solución de continuidad en un perímetro restringido y cerrado”<sup>44</sup>. Con ello, el TJ, como indica Eleonora Celoria, habría proporcionado una definición global u omnicomprendensiva de la reclusión o internamiento<sup>45</sup> de los solicitantes de protección internacional.

## 1.2. Límites y alcance en su aplicación

Dada la naturaleza tan negativa y tan punitiva que presenta la utilización de este instrumento o medida, la Directiva impone límites muy relevantes a las autoridades competentes de los EEMM cuando vayan a tomar una determinada decisión en la que acuerden internar a un solicitante de protección internacional<sup>46</sup>.

Uno de ellos consiste en la aplicación del principio de que nadie puede ser internado por el único motivo de solicitar protección internacional<sup>47</sup>. Dicho de otro modo, cuando un nacional de un tercer Estado o un apátrida presenta su solicitud de protección internacional no puede ser recluso automáticamente, sino de modo excepcional y por motivos bien tasados. Lo cual es perfectamente coherente con el art. 31 de la Convención de Ginebra de 28 de

<sup>43</sup> Cf. STJ de 8 de noviembre de 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid y C. B.* (C-704/20), y entre *X. y Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (C-39/21), C-704/20 y C-39/21, EU:C:2022:858, apdo. 73; STJ de 25 de junio de 2020, *VL, con intervención del Ministerio Fiscal*, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, apdo. 102.

<sup>44</sup> STJ de 17 de diciembre de 2020, *Comisión Europea/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional)*, C-808/18, EU:C:2020:1029, apdo. 159.

<sup>45</sup> Eleonora Celoria, “La normalizzazione della detenzione amministrativa alle frontiere esterne dell’Unione nel nuovo patto sulla migrazione e l’asilo”, *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies. Rivista giuridica di classe A*, n.º. 2, (2021): 43-70, 46.

<sup>46</sup> STJ de 25 de junio de 2020, *Ministerio Fiscal (Autoridad que es probable que reciba una solicitud de protección internacional)*, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, apdo. 101; STJ de 14 de septiembre de 2017, *K. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-18/16, EU:C:2017:680, apdos. 44 y 45; STJ de 13 de septiembre de 2017, *Mohammad Khir Amayry y Migrationsverket*, C-60/16, EU:C:2017:675, apdo. 44; y STJ de 15 de febrero de 2016, *J. N. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apdos. 61 y 62.

<sup>47</sup> De acuerdo con su art. 8.1. En todo caso, la solicitud debe tratarse en coherencia con las obligaciones jurídicas internacionales que han adquirido los EEMM.

julio de 1951 sobre el estatuto de los refugiados<sup>48</sup>, que se centra en aquellos refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio y que prohíbe a los Estados partes (EEPP), por un lado, imponerlos sanciones penales por su entrada o presencia irregulares y, por otro, aplicarlos limitaciones a su circulación que no sean necesarias y, en su caso, únicamente hasta que se regularice su situación.

Otros principios a considerar son el de legalidad, el de necesidad y el de proporcionalidad que rige la forma y la finalidad de dicho internamiento<sup>49</sup>.

El primero, en la medida en que los solicitantes solo pueden ser encerrados en las situaciones excepcionales que contempla la Directiva<sup>50</sup> y, en todo caso, deben cumplirse las condiciones que establecen sus arts. 8 a 11<sup>51</sup>. En caso contrario, es decir, que no se cumpla lo preceptuado en la Directiva y, por consiguiente, se constate que “no concurrieron o que han dejado de concurrir los requisitos de legalidad del internamiento [...], la persona afectada debe [...] ser puesta en libertad inmediatamente”<sup>52</sup>. Así sucede cuando “el procedimiento de retorno, de examen de la solicitud de protección internacional o de traslado, según los casos, haya dejado de ejecutarse con toda la

<sup>48</sup> Ver, junto con el instrumento de adhesión de España, en el BOE nº. 252, de 21 de octubre de 1978. Aun así, la realidad de las cosas muestra una aplicación bastante controvertida de este precepto y de las condiciones de acogida en el franco sur del territorio de la UE, como ha sucedido, en alguna ocasión, en las ciudades autónomas españolas de Ceuta y Melilla. Para una profundización, puede leerse Jorge Viguri Cordero, “Los procedimientos fronterizos de protección internacional en Ceuta y Melilla: un balance crítico”, *Revista General de Derecho Constitucional*, nº. 33, 2020.

<sup>49</sup> Tal y como se infiere del art. 8.2.

<sup>50</sup> Se trata fundamentalmente de los motivos que prescribe su art. 8.3, que pueden llegar a justificar el internamiento de un ciudadano de un tercer Estado o apátrida, solicitante de protección internacional, con respecto a los cuales, el TJ ha señalado, con acierto, que cada uno “responde a una necesidad específica y reviste un carácter autónomo” (STJ de 30 de junio de 2022, *M. A. con intervención de Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, apdo. 83; ATJ de 3 de junio de 2021, *J. A. y Republika Slovenija*, C-186/21 PPU, EU:C:2021:447, apdo. 34; STJ de 17 de diciembre de 2020, *Comisión Europea/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional)*, C-808/18, EU:C:2020:1029, apdo. 168; STJ de 25 de junio de 2020, *Ministerio Fiscal (Autoridad que es probable que reciba una solicitud de protección internacional)*, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, apdo. 104; STJ de 14 de mayo de 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apdo. 250; STJ de 14 de septiembre de 2017, *K. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-18/16, EU:C:2017:680, apdo. 42; STJ de 13 de septiembre de 2017, *Mohammad Khir Amayry y Migrationsverket*, C-60/16, EU:C:2017:675, apdo. 42; y STJ 15 de febrero de 2016, *N. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apdo. 59).

<sup>51</sup> STJ de 12 de noviembre de 2019, *Zubair Haqbin y Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, C-233/18, EU:C:2019:956, apdo. 52.

<sup>52</sup> STJ de 8 de noviembre de 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid y C., B. (C-704/20)*, y entre *X. y Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-39/21)*, C-704/20 y C-39/21, EU:C:2022:858, apdo. 79.

debida diligencia”<sup>53</sup>. También cuando la razón fundamental en la que se base el internamiento no tenga encaje en ninguno de los seis motivos que fija el art. 8.3, tal y como puso de manifiesto el TJ, en concreto, con respecto al “hecho de que resultó imposible encontrarle plaza en un centro de acogida humanitaria”<sup>54</sup>. O cuando vulnere el objetivo o los principios o “el contenido esencial de las condiciones materiales de acogida que deben reconocerse al solicitante de protección internacional durante el examen de su solicitud de protección internacional”<sup>55</sup>.

El TJ ha sido categórico en este punto al dictaminar que “la concesión al solicitante de protección internacional que no dispone de medios de subsistencia de un alojamiento en especie [...] no puede tener como efecto privarle de su libertad de circulación”<sup>56</sup>. Lo cual no impide que puedan internarse a nacionales de terceros países o apátridas por razones o motivos que no estén conectados con la presentación de una solicitud de protección internacional si así lo establece el correspondiente Derecho estatal<sup>57</sup>. En todo caso, van a ser las autoridades judiciales estatales las que van a tener competencia para controlar la legalidad de las medidas de internamiento, ya sea de oficio y/o a instancia del solicitante<sup>58</sup>, teniendo presente no solo los hechos, sino también los aspectos sustantivos del caso particular y los procesales o procedimentales que se deriven de la Directiva. En este sentido, como ha indicado el TJ, “el control, por parte de una autoridad judicial, del cumplimiento de los requisitos de legalidad del internamiento de un nacional de un tercer país derivados del DUE debe llevar a dicha autoridad a poner de manifiesto de oficio, sobre la base de los elementos de los autos que se hayan puesto en su conocimiento, completados o esclarecidos durante el procedimiento contradictorio sustanciado ante ella, el eventual incumplimiento de un requisito de legalidad que

<sup>53</sup> STJ de 8 de noviembre de 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid y C., B. (C-704/20)*, y entre *X. y Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-39/21)*, C-704/20 y C-39/21, EU:C:2022:858, apdo. 80.

<sup>54</sup> STJ de 25 de junio de 2020, *VL, con intervención del Ministerio Fiscal (Autoridad que es probable que reciba una solicitud de protección internacional)*, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, apdo. 106.

<sup>55</sup> STJ de 25 de junio de 2020, *VL, con intervención del Ministerio Fiscal (Autoridad que es probable que reciba una solicitud de protección internacional)*, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, apdo. 107; y STJ de 14 de mayo de 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU*, EU:C:2020:367, apdo. 252.

<sup>56</sup> Sin perjuicio de las sanciones que puedan imponérsele con arreglo a la Directiva (STJ de 14 de mayo de 2020, *FMS, FNZ (C-924/19 PPU)*, *SA, SA júnior (C-925/19 PPU)* y *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU*, EU:C:2020:367, apdo. 254; y STJ de 12 de noviembre de 2019, *Zubair Haqbin y Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers, C-233/18*, EU:C:2019:956, apdo. 52).

<sup>57</sup> Según el art. 17 de la Directiva que alude expresamente a la detención en el ámbito del proceso penal.

<sup>58</sup> Con arreglo al art. 9.3.

no haya sido invocado por la persona afectada”<sup>59</sup>. En su consecuencia, si se incumple la media docena de motivos tipificados en la Directiva, la detención es ilegal y, por consiguiente, el solicitante debe ser puesto en libertad.

El segundo principio ya mencionado, la necesidad, supone una exigencia, dadas las circunstancias particulares fácticas del caso concreto del que se trate y su correcto encaje en uno de los motivos que, de conformidad con el art. 8.3, justifique jurídicamente el internamiento. Significa que, dadas las circunstancias que envuelven el particular supuesto, el encierro del solicitante deviene fundamental e indispensable, a sabiendas de que se está ante una medida excepcional que tan solo puede justificarse si hay una finalidad legítima. Así las cosas, tanto el DUE como el Derecho internacional (DI) fundamentan un internamiento en un determinado momento y lugar por razones de orden público, salud pública y seguridad nacional, porque, como sugiere el TJ, “contribuyen también a la protección de los derechos y de las libertades de los demás”<sup>60</sup>; si bien el alcance de las exigencias que corresponden a tales figuras jurídicas no lo puede determinar unilateralmente cada Estado miembro sin el control de las instituciones de la UE<sup>61</sup>. Aun así, se trata de un principio que el TJ acompaña con la razonabilidad, lo que significa que debe ser una medida necesaria, pero al mismo tiempo razonable<sup>62</sup>, lo que vincula a ambos con el siguiente principio: la proporcionalidad.

Este último significa que debe haber una cierta conformidad, equilibrio o correspondencia entre el instrumento o medio utilizado (el internamiento) y los objetivos que se persigue con su aplicación<sup>63</sup>. Es decir, como se suele afirmar vulgarmente, no se pueden matar moscas a cañonazos, porque efectivamente las consecuencias de tal acción serían desproporcionadas al causar

<sup>59</sup> STJ de 8 de noviembre de 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid y C., B. (C-704/20)*, y *entre X. y Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-39/21)*, C-704/20 y C-39/21, EU:C:2022:858, apdo. 94.

<sup>60</sup> STJ de 15 de febrero de 2016, *J. N. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apdos. 53, 55 y 63.

<sup>61</sup> STJ de 17 de diciembre de 2020, *Comisión Europea/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional)*, C-808/18, EU:C:2020:1029, apdo. 216.

<sup>62</sup> El TJ ha puesto énfasis en que el internamiento debe de ser necesario y razonable (STJ de 14 de septiembre de 2017, *K. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-18/16, EU:C:2017:680, apdo. 46; y STJ de 15 de febrero de 2016, *J.N. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apdo. 63.).

<sup>63</sup> Las autoridades nacionales solo pueden internar a un solicitante de protección internacional una vez que hayan comprobado, caso por caso, si ese internamiento es proporcionado a los objetivos que persigue (STJ de 30 de junio de 2022, *M. A. con intervención de Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, apdo. 82; STJ de 25 de junio de 2020, *Ministerio Fiscal (Autoridad que es probable que reciba una solicitud de protección internacional)*, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, apdo. 102). El TJ ha destacado el incumplimiento de las autoridades húngaras competentes al adoptar medidas de internamiento sin comprobar previamente, caso por caso, si son proporcionadas a los objetivos perseguidos (STJ de 17 de diciembre de 2020, *Comisión Europea/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional)*, C-808/18, EU:C:2020:1029, apdo. 175).

más y mayores daños que el problema que se pretende solventar. De hecho, el TJ ha reconocido que la finalidad de las medidas de internamiento “no es el enjuiciamiento o la represión de infracciones penales, sino la realización de los objetivos perseguidos por esos instrumentos en materia de retorno, de examen de las solicitudes de protección internacional y de traslado de nacionales de terceros países respectivamente”<sup>64</sup>. Además debe insertarse en el objetivo más general de garantizar el correcto funcionamiento del SECA, así como en objetivos más particulares como el de “identificar a las personas que solicitan una protección internacional y determinar si éstas reúnen los requisitos para aspirar a tal protección, a fin de evitar, en caso contrario, que entren y permanezcan de manera ilegal en el territorio de la Unión”<sup>65</sup>. En resumidas cuentas, debe insistirse, una vez más, en que el internamiento tiene que ser “proporcionado a una finalidad legítima”<sup>66</sup>.

### 1.3. Las garantías de los solicitantes ya internados

Una vez que las autoridades estatales competentes han tomado la decisión de internar a un solicitante de protección internacional, la Directiva fija nuevos límites con respecto a las actuaciones de dichas autoridades y dicta nuevas protecciones para todo solicitante internado: son las importantes garantías de los solicitantes ya internados. Sobre estos mecanismos de garantía de los derechos y libertades de los solicitantes de protección internacional también se ha pronunciado el TJ.

En términos generales, ha puesto de manifiesto que el internamiento de un solicitante de protección internacional tiene que respetar “unas garantías estrictas, a saber, la existencia de una base legal, la claridad, la previsibilidad, la accesibilidad y la protección contra las arbitrariedades”<sup>67</sup>.

En particular, además de prescribir la temporalidad de la medida y mientras sea de aplicación uno o más motivos del art. 8.3, la Directiva es garantista desde el punto de vista procedimental, tanto en lo que respecta a la vía administrativa como en lo concerniente al camino judicial.

<sup>64</sup> STJ de 8 de noviembre de 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid y C., B. (C-704/20)*, y entre *X. y Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-39/21)*, C-704/20 y C-39/21, EU:C:2022:858, apdo. 74; y STJ de 14 de mayo de 2020, *FMS, FNZ (C-924/19 PPU)*, SA, SA *júnior (C-925/19 PPU)* y *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apdo. 258.

<sup>65</sup> STJ de 13 de septiembre de 2017, *Mohammad Khir Amayry y Migrationsverket*, C-60/16, EU:C:2017:675, apdos. 36 y 38.

<sup>66</sup> STJ de 14 de septiembre de 2017, *K. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-18/16, EU:C:2017:680, apdo. 46; STJ de 15 de febrero de 2016, *J. N. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apdo. 63.

<sup>67</sup> STJ de 15 de marzo de 2017, *Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie y Salah Al Chodor*, C-528/15, EU:C:2017:213, apdo. 40.

Desde el primer prisma apuntado, los procedimientos administrativos deben tramitarse con la diligencia debida, sin que quepan prórrogas al encierro por demoras de las que el solicitante no es responsable. Por el contrario, el TJ ha reconocido expresamente que “se puede atribuir al solicitante de protección internacional la demora en la adopción de una resolución en primera instancia que tenga por objeto una solicitud de protección internacional, cuando ello resulte de la falta de cooperación de dicho solicitante con las autoridades competentes”<sup>68</sup>. Sin embargo, un Estado miembro no puede atribuir al solicitante de protección internacional la demora en la adopción de una resolución en primera instancia que tenga por objeto una solicitud de protección internacional por no haber presentado su solicitud ante el primer Estado miembro de entrada”. Tampoco puede atribuirle “la demora en la tramitación de su solicitud resultante de la interposición, por parte de éste, de un recurso judicial con efecto suspensivo contra la decisión de traslado dictada respecto a él”<sup>69</sup>. La orden de internamiento debe constar por escrito, reflejando los motivos de hecho y de Derecho en los que se basa. Como ya se ha avanzado, se tiene que comunicar por escrito al solicitante, en una lengua que conozca, pero también porqué se le interna y de qué vías procesales dispone para impugnar la orden de internamiento. En ciertos casos puede solicitar representación legal y asistencia jurídica gratuitas. Incluso, si todavía no es solicitante, se le debe informar de la posibilidad que tiene de solicitar la protección internacional, sin necesidad de esperar al momento de comparecer ante el juez<sup>70</sup>.

Una vez que las autoridades estatales competentes ordenan la reclusión de un solicitante de protección internacional, debe producirse un control jurisdiccional rápido de su legalidad<sup>71</sup>, ya sea de oficio y/o a instancia de parte, esto es, del solicitante de protección internacional. Si, como consecuencia de ello, se considera ilegal el internamiento, el solicitante debe ser liberado inmediatamente. Además del control *ab initio*, la Directiva determina que se lleven a cabo controles jurisdiccionales a intervalos de tiempo razonables<sup>72</sup>.

<sup>68</sup> STJ de 14 de enero de 2021, *K.S., M.H.K. y The International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Protección Internacional), The Minister for Justice and Equality, Ireland, The Attorney General (C-322/19)*, y entre *R. A. T., D. S. y Minister for Justice and Equality (C-385/19)*, C-322/19 y C-385/19, EU:C:2021:11, apdo. 80.

<sup>69</sup> STJ de 14 de enero de 2021, *K.S., M.H.K. y The International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Protección Internacional), The Minister for Justice and Equality, Ireland, The Attorney General (C-322/19)*, y entre *R. A. T., D. S. y Minister for Justice and Equality (C-385/19)*, C-322/19 y C-385/19, EU:C:2021:11, respectivamente apdos. 80, 85 y 93.

<sup>70</sup> STJ de 25 de junio de 2020, *VL, con intervención del Ministerio Fiscal (Autoridad que es probable que reciba una solicitud de protección internacional)*, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, apdo. 110.

<sup>71</sup> STJ de 14 de septiembre de 2017, *K. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-18/16, EU:C:2017:680, apdo. 45; STJ de 15 de febrero de 2016, *J.N. y Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apdo. 62.

<sup>72</sup> Según el art. 9.5.

#### 1.4. Condiciones del internamiento

Es cierto que la Directiva no proporciona un catálogo con las condiciones detalladas<sup>73</sup> que deben respetarse en los centros de internamiento en aras a garantizar una vida digna para los solicitantes de protección internacional internados, pero sí que determina ciertas condiciones que ha tenido que valorar el TJ.

Una de ellas radica en que, como regla general, el internamiento de los solicitantes debe hacerse en centros de internamiento especializados, aunque si se utilizan excepcionalmente centros penitenciarios los solicitantes de protección internacional deben estar separados de los presos comunes<sup>74</sup>. En opinión del TJ esta separación constituye una “obligación incondicional” que deben cumplir todos los EEMM, de tal manera que no pueden “internar a efectos de expulsión a un nacional de un tercer país en un centro penitenciario con presos ordinarios ni siquiera en el caso de que dicho nacional haya accedido a ese internamiento”<sup>75</sup>.

Otras obligan a que los solicitantes accedan a espacios al aire libre y que reciban a los representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en condiciones de intimidad<sup>76</sup>.

Otras, en fin, ponen el acento en que los EEMM tienen que garantizar, por una parte, que los familiares, los asesores jurídicos o consejeros y las personas que representen a organizaciones no gubernamentales (ONG's) competentes, que reconoce el Estado miembro de que se trate, tengan la posibilidad de ponerse en contacto con los solicitantes y, por otra, que los solicitantes internados reciban sistemáticamente información con explicaciones sobre las normas que se aplican en el centro y sobre sus derechos y obligaciones<sup>77</sup>.

Y es precisamente en ese marco de la comunicación personal con los solicitantes donde el TJ ha entendido, al resolver un recurso por incumplimiento que la Comisión interpuso contra Hungría en 2019, que este Estado miembro incumplió las obligaciones que impone la Directiva “al privar del derecho a aproximarse a sus fronteras exteriores a toda persona sospechosa de haber prestado asistencia, en el marco de una actividad de organización, para formular o presentar una solicitud de asilo en su territorio, cuando pueda demostrarse, más allá de toda duda razonable, que esa persona era consciente de que dicha solicitud no podía prosperar”<sup>78</sup>.

<sup>73</sup> Celoria, “La normalizzazione della detenzione amministrativa alle frontiere esterne dell’Unione nel nuovo patto sulla migrazione e l’asilo”, 50.

<sup>74</sup> En todo caso, debe garantizarse la aplicación de las condiciones que establece la Directiva (art. 10.1).

<sup>75</sup> STJ de 17 de julio de 2014, *Thi Ly Pham y Stadt Schweinfurt, Amt für Meldewesen und Statistik*, C-474/13, EU:C:2014:2096, apdos. 17 y 23.

<sup>76</sup> Como preceptúa el art. 10.2 y 3.

<sup>77</sup> Así lo prescribe el art. 10.4 y 5.

<sup>78</sup> STJ de 16 de noviembre de 2021, *Comisión Europea/Hungría*, C-821/19, EU:C:2021:930, apdo. 164.

## 2. LA ESPECIAL PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS VULNERABLES

La jurisprudencia del TJ ha encarado la especial protección de las personas vulnerables tal y como se regula en la Directiva desde su concepto y alcance, los derechos y las obligaciones que corresponden a este colectivo de seres humanos, y la protección de menores, especialmente los menores no acompañados.

### 2.1. Concepto y alcance

Si bien es cierto que la Directiva no incorpora una noción de personas vulnerables en su art. 2, donde recoge, en una interpretación preventiva, las definiciones de los principales términos que utilizará a lo largo de su texto, no lo es menos el hecho de que, en su letra k), avanza lo que esclarece más abajo su art. 21. En efecto, ocupándose del principio general de que los EEMM deberán tener en cuenta la situación específica de las personas vulnerables en su legislación estatal que incorpore la Directiva, incluyendo colectivos humanos que necesitan una especial protección, menciona expresamente “menores, menores no acompañados, personas con discapacidades, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con hijos menores, víctimas de la trata de seres humanos, personas con enfermedades graves, personas con trastornos psíquicos y personas que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual, como las víctimas de la mutilación genital femenina”. A mi modo de ver, más que un listado exhaustivo, perfectamente delimitado y cerrado, es ciertamente general, amplio y abierto, porque no agota todos los posibles supuestos que, en la práctica, pueden tener cabida en él (p.e. miembros de la familia de una persona perseguida o amenazada, miembros del colectivo LGTBQ+<sup>79</sup>,...), aunque, sin lugar a dudas, da buena muestra de lo inclusiva y omnicompreensiva que puede ser esta noción.

En todo caso, podría deducirse de ambas disposiciones que una persona vulnerable, a efectos de esta Directiva, es un solicitante de protección internacional con necesidades de acogida particulares y que, por tanto, requiere

---

<sup>79</sup> Para conocer y reflexionar sobre algunos de los retos a los que se enfrentan las personas que forman parte de este colectivo en tanto que solicitantes de protección internacional y, en general, dentro del SECA, vid. Francisco de Asís Peña Díaz, “La acogida de personas LGTBI en el sistema europeo común de asilo: tres cuestiones problemáticas”, *Actas IV congreso internacional de globalización, ética y derecho. Los desafíos de la globalización: respuestas desde América Latina y la Unión Europea*, José Díaz Lafuente, Gilvan Luiz Hansen, Mercedes Guinea Llorente, Eder Fernandes Monica (organizadores), (Madrid, Universidad Complutense de Madrid; Niterói, Universidad Federal Fluminense, 2020):131–155.

garantías específicas para poder disfrutar de los derechos y cumplir con las obligaciones que dicha norma jurídica establece. Significa que sus necesidades de acogida particulares deben situarse en el centro de todas las medidas que se adopten, por lo que las autoridades estatales competentes tienen que priorizar a los solicitantes vulnerables sobre los demás, con arreglo a los arts. 21 y 22 de la Directiva<sup>80</sup>, y, en su consecuencia, los solicitantes vulnerables han de beneficiarse de la asistencia específica que la Directiva fija para ellos<sup>81</sup>, en particular “su estado de salud, incluido su estado de salud psíquica, debe ser, en caso de que sean internados, una prioridad de los EEMM, que deben velar por garantizar un control regular de estas personas y dispensarles un “apoyo adecuado” atendiendo a su situación particular”<sup>82</sup>.

## 2.2. Derechos y obligaciones para todo el colectivo

Debe insistirse en que, por lo general, deben considerarse sus necesidades de acogida particulares en todo el procedimiento de protección internacional<sup>83</sup>, beneficiándose los afectados de la asistencia específica que recoge la Directiva<sup>84</sup>, del mantenimiento del nivel de vida adecuado en los centros de acogida<sup>85</sup>, etc.

Con respecto a su internamiento, la Directiva impone a las autoridades estatales competentes el deber de prestar una especial atención a las personas vulnerables internadas, dando prioridad a su salud, garantizando controles regulares y “una ayuda adecuada que tendrá en cuenta la situación particular de las mismas, incluida su salud”<sup>86</sup>. Obviamente ni las ayudas ni las prestaciones sanitarias son idénticas en todos y cada uno de los EEMM,

<sup>80</sup> Esta priorización la impone el TJ no solo a cada uno de los EEMM considerados de forma individual, sino también a nivel general en toda la UE, puesto que, al resolver un recurso de anulación que se le planteó en el contexto de una afluencia repentina de nacionales de terceros Estados en el territorio de ciertos EEMM y su reubicación en el territorio de los demás EEMM, escribió que “se dará prioridad a los solicitantes vulnerables a tenor de los arts. 21 y 22 de la Directiva 2013/33/UE (STJ de 6 de septiembre de 2017, *República Eslovaca (C-643/15)*, y *Hungría (C-647/15)* apoyadas por *Polonia/Consejo de la Unión Europea*, apoyado por *Bélgica, Alemania, Grecia, Francia, Italia, Luxemburgo, Suecia y Comisión Europea*, C-643/15 y C-647/15, EU:C:2017:631, apdo. 22). También en el contexto de un recurso de incumplimiento (STJ de 2 de abril de 2020, *Comisión Europea/República de Polonia, apoyada por la República Checa y por Hungría*, C-715/17, C-718/17 y C-719/17, EU:C:2020:257, apdo. 17).

<sup>81</sup> Art. 22.3.

<sup>82</sup> STJ de 17 de diciembre de 2020, *Comisión Europea/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional)*, C-808/18, EU:C:2020:1029, apdo. 190.

<sup>83</sup> STJ de 17 de diciembre de 2020, *Comisión Europea/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional)*, C-808/18, EU:C:2020:1029, apdo. 189.

<sup>84</sup> Art. 22.1.

<sup>85</sup> Art. 17.3.

<sup>86</sup> Según su art. 11.1.

porque, por una parte, por la propia naturaleza jurídica de la norma de DUE, la Directiva no persigue igualar las normas internas estatales, sino una mera armonización o aproximación de legislaciones. Por otra, la realidad de las cosas muestra, a las claras, que cada Estado miembro dispone de sus propios recursos humanos y materiales, condicionados por factores endógenos como su propia situación socioeconómica, de tal manera que, como reconoce el propio TJ, algún Estado dispone de centros de acogida especialmente destinados a personas vulnerables, en el que éstas tienen acceso a tratamiento médico adecuado; pero que no sucede así en todos los EEMM<sup>87</sup>.

También el TJ considera que una persona vulnerable, nacional de un tercer Estado o apátrida, “no puede ser internada, a efectos de expulsión, en un centro penitenciario, [...] cuando tal internamiento resulte incompatible con la toma en consideración de las necesidades particulares derivadas de su situación de vulnerabilidad”<sup>88</sup>.

### **2.3. La protección de los menores, especialmente los menores no acompañados**

La Directiva entiende que “menor” es “el nacional de un tercer país o apátrida menor de 18 años”; mientras que define “menor no acompañado” (MENA) como el “menor que llega al territorio de los EEMM sin ir acompañado de un adulto responsable del mismo, conforme a la ley o a la práctica del Estado miembro de que se trate, y mientras no esté efectivamente bajo el cuidado de tal adulto responsable de él; este concepto incluye al menor que deja de estar acompañado después de haber entrado en el territorio de los EEMM”<sup>89</sup>.

Su especial situación de vulnerabilidad obedece, en términos generales y como indica Itziar Gómez, no solo a su condición de minoridad, sino también al “hecho de no ser nacional y de hallarse sujeto a la tutela de la Administración pública o en trámites para ser declarado en situación de desamparo como estado previo a la sujeción a tutela”<sup>90</sup>. De modo más particular, la vulnerabilidad de los menores no acompañados que llegan a los EEMM también puede radicar, entre otras cosas y según la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), en “el alejamiento de sus hogares y la separación de sus padres o cuidadores”, y que “posiblemente hayan presenciado formas extremas de

<sup>87</sup> STJ de 16 de febrero de 2017, *C. K., H. F., A. S. y Republika Slovenija*, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, apdos. 71 y 72.

<sup>88</sup> STJ de 10 de marzo de 2022, *K., con intervención de Landkreis Gifhorn*, C-519/20, EU:C:2022:178, apdo. 90.

<sup>89</sup> En su art. 2.d) y e).

<sup>90</sup> Sobre el particular tema valorando su aplicación en España, puede leerse Itziar Gómez Fernández, “Tutela judicial para menores extranjeros en conflicto con la Administración”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º. 2 (2017), BIB 2017\10631.

violencia, explotación, trata de seres humanos, maltrato físico y psicológico, y abusos sexuales”<sup>91</sup>.

Las autoridades competentes de los EEMM, además de tener que garantizar la aplicación del conjunto de derechos y principios de aplicación general a todo solicitante de protección internacional a los que ya se ha hecho referencia más arriba, deben respetar el cumplimiento de una serie de principios que protegen a los solicitantes vulnerables, limitando, al mismo tiempo, su discrecionalidad y, si se quiere, el margen de actuación que queda en sus manos a la hora de adoptar sus respectivas decisiones. Lo cual no se consigue, como ha afirmado el TJ, estableciendo un sistema de internamiento generalizado de los solicitantes de protección internacional<sup>92</sup>.

Un primer principio radica en que únicamente decidirán internar a los menores como medida de último recurso y tras haber llegado a la conclusión de que no es posible aplicar eficazmente otras medidas menos coercitivas<sup>93</sup>. Se trata de un límite que, además de ser coherente con lo preceptuado en relevantes instrumentos jurídicos internacionales, viene a completar las garantías que, como indica el TJ, el art. 11 “reconoce de manera más general a todos los solicitantes que necesiten condiciones de acogida particulares”<sup>94</sup>.

También debe ponerse en relación con su temporalidad, su ubicación y su naturaleza, puesto que se hace hincapié en su necesaria brevedad y en la obligación de las autoridades estatales competentes de llevar a cabo “todos los esfuerzos necesarios para la puesta en libertad de los menores internados y para proporcionarles un centro adecuado para menores”<sup>95</sup>. Si los tutela el Estado, como indica Isabel Seixas, deben “residir en un centro orientado a su buen desarrollo educativo, social, personal, y psicológico”<sup>96</sup>. Tampoco pueden internarse en centros penitenciarios, sino en centros con personal e

<sup>91</sup> EASO, *Guía acerca de las condiciones de acogida para menores no acompañados: estándares operativos e indicadores* (Serie de guías prácticas de la EASO), (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2018): 7.

<sup>92</sup> Cabe recordar que el TJ declaró que Hungría no cumplió ciertas disposiciones de la Directiva objeto de análisis, como el art. 11 (internamiento de personas vulnerables y de solicitantes con necesidades de acogida particulares) cuando estableció un sistema de internamiento generalizado para los solicitantes de protección internacional en las zonas de tránsito de Röske y de Tompa (STJ de 17 de diciembre de 2020, *Comisión Europea/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional)*, C-808/18, EU:C:2020:1029, apdo. 315).

<sup>93</sup> Art. 11.2.

<sup>94</sup> STJ de 17 de diciembre de 2020, *Comisión Europea/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional)*, C-808/18, EU:C:2020:1029, apdo. 202.

<sup>95</sup> Art. 11.2.

<sup>96</sup> Mencionando una amplia panoplia de sitios que van desde los pisos tutelados, pasando por los centros de día, a hogares de acogida, residencias de acogida, etc. Isabel Seixas Vicente, “Menores extranjeros no acompañados”, *Políticas públicas en defensa de la inclusión, la diversidad y el género IV interculturalidad y Derechos Humanos*, coord. por Isabel Seixas Vicente, Manuel Cabezas Vicente y Amaia Yurrebaso (dir.) (Salamanca, Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2021): 401-410, 404.

instalaciones que tengan en cuenta las necesidades propias de las personas de su edad y separados de los adultos<sup>97</sup>.

Otro principio de carácter garantista que debe respetarse íntegramente es el del interés superior del menor, de acuerdo con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CNUDN) de 1989 y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEPDHLF)<sup>98</sup>. Desde un prisma general, no cabe duda de que, para algunos, el interés superior del menor viene a ser un concepto jurídico abstracto e indeterminado<sup>99</sup>. Otros lo definen simplemente como “la plena satisfacción de los derechos del menor; identificándose derechos e interés superior”<sup>100</sup>. Otros entienden que presenta una triple dimensión de derecho subjetivo, de norma de procedimiento y de principio interpretativo<sup>101</sup>. A mi parecer, en el contexto de la Directiva de acogida, viene a ser, sobre todo, un principio de interpretación que sitúa las necesidades de los menores por encima de otros intereses o de necesidades de otras personas; prioriza, en suma, el respeto de sus derechos sobre todo lo demás y sobre todos<sup>102</sup>. Pero lo cierto es que tal interés se subraya de modo relevante en los compromisos internacionales adquiridos, en el Derecho interno de los EEMM y, según la Directiva, debe ser “la consideración básica para los EEMM a la hora de aplicar” sus disposiciones<sup>103</sup>. Para valorarlo, las autoridades estatales competentes tienen que considerar principalmente “las posibilidades de reagrupación familiar; el bienestar y el desarrollo social del menor, teniendo especialmente en cuenta el contexto del menor; consideraciones de seguridad y protección, especialmente en los casos en los que exista el riesgo de que sea víctima de trata de seres humanos”; así como “la opinión del menor, atendiendo a su edad y grado de madurez”<sup>104</sup>.

<sup>97</sup> Art. 11.3.

<sup>98</sup> Como expresa el considerando n.º. 9.

<sup>99</sup> Isaac Ravetllat Ballesté y Ruperto Pinochet Olave, “El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y su configuración en el Derecho civil chileno”, *Revista Chilena de Derecho*, 42, n.º. 3, (2015): 903–934.

<sup>100</sup> Miguel Cillero Buñol, “El interés superior del niño en el marco de la Convención internacional sobre los Derechos del Niño”, *Justicia y Derechos del Niño*, n.º. 1 (1999): 48–62, 55.

<sup>101</sup> Carolina Soler García, “La protección de los menores extranjeros no acompañados en la crisis de Ceuta de 2021: un análisis a la luz del Derecho Internacional y del Derecho de la Unión Europea”, *Revista General de Derecho Europeo*, n.º. 58, (2022): 152–202, 155. EASO, *Guía práctica de la EASO sobre el interés superior del niño en los procedimientos de asilo*, (Serie de guías prácticas de la EASO), (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2019): 14.

<sup>102</sup> No obstante, en cada evaluación concreta, sería deseable, como escribe la EASO, que expertos y especialistas en la materia ponderen objetivamente sus derechos, “aplicando el principio de doble supervisión, según el cual como mínimo deben estudiar el caso dos funcionarios”. EASO, *Guía práctica de la EASO sobre el interés superior del niño en los procedimientos de asilo*, 19.

<sup>103</sup> Art. 23.1.

<sup>104</sup> Art. 23.2.

Muy conectado con el anterior debe destacarse el cumplimiento del principio de la unidad familiar o vida familiar. Se trata de una norma capital para los menores solicitantes de protección internacional<sup>105</sup>, que obliga a las autoridades competentes de los EEMM a tener en cuenta las circunstancias de los menores solicitantes que dependan de familiares, afectando a cuestiones tales como su alojamiento<sup>106</sup>, la aplicación de disposiciones más favorables<sup>107</sup>, el mantenimiento de la unidad familiar<sup>108</sup>, la reunificación familiar o ciertas condiciones materiales de acogida<sup>109</sup>, cuya asignación, como indica el TJ, debe ser suficiente para mantener la unidad familiar y proteger el interés superior del menor<sup>110</sup>.

### 3. LAS PRESTACIONES O CONDICIONES MATERIALES DE ACOGIDA

Al examinar las condiciones materiales de acogida que regula la Directiva, el TJ ha incidido en su concepto y tipología, en las garantías en su aplicación y en su naturaleza jurídica.

#### 3.1. Concepto y tipología

Con la expresión “condiciones materiales de acogida” la Directiva alude a todo un conjunto de recursos materiales con los que las autoridades competentes de los EEMM deciden ayudar o beneficiar a los solicitantes de protección internacional, incluyendo “alojamiento, alimentación y vestido”<sup>111</sup>.

<sup>105</sup> Encarnación La Spina, “La protección de la unidad familiar en contextos de crisis migratoria: la historia de dos casos”, *Universitas*, (2017): 163–186.

<sup>106</sup> Como parientes cercanos o hermanos menores no casados que ya estén en el Estado miembro (considerando n.º 22 en relación con el art. 18.2). En todo caso se facilitará a las familias internadas un alojamiento separado que garantice una intimidad adecuada. Incluso, tratándose de mujeres solicitantes internadas las autoridades estatales competentes deben procurarlas un alojamiento separado de los hombres solicitantes, salvo que éstos sean miembros de la familia y todos los interesados consientan en ello (art. 11. 4 y 5). En este punto, el TJ ha afirmado que el contenido jurídico de la Directiva “no puede interpretarse en el sentido de que pueda dejarse a los solicitantes de asilo la elección de un alojamiento según su conveniencia personal” (STJ de 27 de febrero de 2014, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers y Selver Saciri, Danijela Dordevic y otros*, C–79/13, EU:C:2014:103, apdo. 43).

<sup>107</sup> Art. 4.

<sup>108</sup> Art. 12.

<sup>109</sup> Art. 18.

<sup>110</sup> STJ de 27 de febrero de 2014, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers y Selver Saciri, Danijela Dordevic y otros*, C–79/13, EU:C:2014:103, apdo. 41.

<sup>111</sup> Art. 2.g).

Esta trilogía de prestaciones constituye, a mi modo de ver, el contenido esencial o núcleo duro de las condiciones materiales de acogida, con el cual se pretende, con sentido común, dar cobertura a las necesidades básicas, primarias o elementales de los solicitantes de protección internacional en todos los EEMM de la UE; y cuya retirada o prestación insuficiente, como afirma el TJ, no les garantizaría “un nivel de vida digno y unas condiciones de vida comparables en todos los EEMM”<sup>112</sup>. Pero a nadie se le escapa que los conceptos de “nivel de vida digno” y “condiciones de vida” parecen vagos, versátiles y, en definitiva, indeterminados, lo cual va a permitir que las autoridades estatales competentes los interpreten con una alta dosis de discrecionalidad técnica. Más aún, y si pasamos al plano de los hechos, como apunta Encarnación La Spina, entre los EEMM existen “diferencias significativas en las definiciones, su naturaleza jurídica, el alcance territorial, el nivel de calidad, el nivel de detalle [...] y, en definitiva, el grado de cumplimiento de los derechos asociados”<sup>113</sup>. Y es que, a pesar de que la Directiva imponga que sean “comparables” en todos los EEMM, su aplicación práctica va a depender del contexto y de las circunstancias de cada Estado miembro: su situación económica, el propio nivel de vida de sus nacionales y residentes, de su legislación, etc. A este respecto, el TJ ha concretado que con ellas debe asegurarse “la subsistencia de los solicitantes [...], permitiéndoles, en particular, disponer de un alojamiento, y teniendo en cuenta, en caso necesario, el respeto al interés de las personas con necesidades particulares”<sup>114</sup>. Ahora bien, en la práctica, hay que remarcar, como señala Ingrid Westendorp, que existen grandes diferencias en el alojamiento de los solicitantes de asilo en y entre los EEMM de la UE<sup>115</sup>. También el TJ ha dictaminado que cuando se interna a un solicitante de protección internacional porque no puede satisfacer sus necesidades se contraviene “el contenido esencial de las condiciones materiales de acogida que deben reconocérsele mientras se examina su solicitud de protección internacional y, por consiguiente, no cumple ni los principios ni el objetivo de la Directiva”<sup>116</sup>.

---

<sup>112</sup> STJ de 1 de agosto de 2022, *Ministero dell'Interno y TO*, C-422/21, EU:C:2022:616, apdo. 39; STJ de 27 de febrero de 2014, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers y Selver Saciri, Danijela Dordevic y otros*, C-79/13, EU:C:2014:103, apdo. 39.

<sup>113</sup> Encarnación La Spina, “El sistema europeo de acogida y sus condiciones en tiempos de COVID-19: gatopardismo y efecto placebo”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 129, diciembre (2021): 155-177, 158.

<sup>114</sup> STJ de 27 de febrero de 2014, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers y Selver Saciri, Danijela Dordevic y otros*, C-79/13, EU:C:2014:103, apdo. 46.

<sup>115</sup> Ingrid Westendorp, “A Right to Adequate Shelter for Asylum Seekers in the European Union”, *Nordic Journal of Human Rights*, 40, n.º. 2 (2022) 328-345. En términos parecidos, se expresa Maryellen Fullerton, “Refugees and the Primacy of European Human Rights Law”, *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, 21, n.º. 1, invierno (2017): 45-69, 55.

<sup>116</sup> STJ de 14 de mayo de 2020, *FMS, FNZ (C-924/19 PPU), SA, SA junior (C-925/19 PPU) y Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apdo. 255.

Concede un amplio margen de maniobra a las autoridades estatales competentes a la hora de concretar la forma en la cual prestar las condiciones materiales de acogida, puesto que la pueden proporcionar “en especie o en forma de asignaciones financieras o de vales, o una combinación de las tres, y una asignación para gastos diarios”<sup>117</sup>. Cuando se presten condiciones materiales en forma de asignación económica o financiera, los EEMM, al disponer “de cierto margen de apreciación respecto a tales medios”, pueden abonarlas “a través de organismos dependientes del sistema público de asistencia social, siempre que estos organismos garanticen a los solicitantes [...] que se respetarán las normas mínimas establecidas en la Directiva”<sup>118</sup>.

En las condiciones materiales de acogida, la Directiva permite que los EEMM puedan establecer o mantener disposiciones más favorables para los solicitantes y sus familiares cercanos<sup>119</sup>, lo cual profundiza en el plano jurídico de la armonización y aproximación de las legislaciones en este ámbito y que, en la práctica, tales condiciones, como observa Jorge Agustín Viguri, “varían considerablemente en cada uno de los EEMM”<sup>120</sup> o, como sugiere Nuria Arenas, son tan desiguales que “ponen en evidencia la dificultad de alcanzar un sistema de protección común”<sup>121</sup>. Regula también otras prestaciones, tales como la atención sanitaria<sup>122</sup>, la escolarización y educación de los menores<sup>123</sup>, el empleo y la formación profesional<sup>124</sup>, que son parte de los derechos y prerrogativas que, en su caso, pueden ejercer y disfrutar los solicitantes de protección internacional, mientras dure el procedimiento de solicitud y “a todo el período en que se permita a los solicitantes permanecer en el territorio de los EEMM en esa condición”<sup>125</sup>. En concreto, aunque

<sup>117</sup> Art. 2.g).

<sup>118</sup> STJ de 27 de febrero de 2014, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers y Selver Saciri, Danijela Dordevic y otros*, C-79/13, EU:C:2014:103, apdo. 49.

<sup>119</sup> Art. 4.

<sup>120</sup> Para ello pone, como ejemplos, el acceso al empleo y a la educación (Jorge Agustín Viguri Cordero, “El derecho a la protección internacional en España: hacia una necesaria reforma legal”, *REDE. Revista Española de Derecho Europeo*, n.º. 77, (2021): 67-98, 85).

<sup>121</sup> Nuria Arenas-Hidalgo, “El sistema europeo común de asilo. Funcionamiento básico y evaluación ante los actuales éxodos de población”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, n.º. 95 (2017): 139-161, 158.

<sup>122</sup> Con arreglo al art. 19, los EEMM tienen que prestar a los solicitantes la atención sanitaria que sea necesaria, y por lo menos se incluyan en ella “los cuidados de urgencia y el tratamiento básico de enfermedades o trastornos psíquicos graves”.

<sup>123</sup> El art. 14.2 dispone que “el acceso al sistema educativo no podrá retrasarse durante más de tres meses a partir de la fecha de presentación de la solicitud de protección internacional por el menor o en nombre de éste”.

<sup>124</sup> Arts. 13-16.

<sup>125</sup> STJ de 14 de enero de 2021, *K.S., M.H.K. y The International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Protección Internacional), The Minister for Justice and Equality, Ireland, The Attorney General (C-322/19)*, y *entre R. A. T., D. S. y Minister for Justice and Equality (C-385/19)*, C-322/19 y C-385/19, EU:C:2021:11, apdo. 65.

no se pueda considerar que el acceso al mercado de trabajo forme parte del contenido esencial de las condiciones materiales de acogida o como “una condición material *stricto sensu*, [...] está comprendido en las condiciones de acogida, [...], entendidas como los derechos y beneficios conferidos por esa Directiva a cualquier solicitante de protección internacional cuya solicitud no haya sido resuelta definitivamente”<sup>126</sup>.

### 3.2. Las garantías en su aplicación

Las autoridades competentes de los EEMM tienen que vigilar que los solicitantes de protección internacional se beneficien de las condiciones materiales de acogida en cuanto presenten su solicitud de protección internacional<sup>127</sup> y que se les proporcione un nivel de vida adecuado que les garantice la subsistencia y la protección de su salud física y psíquica<sup>128</sup>. Como propone el TJ, aunque cada Estado miembro determina el volumen y la cuantía de su ayuda, “ésta debe ser suficiente para garantizar atención sanitaria y un nivel de vida digno y adecuado que permita subsistir a los solicitantes”<sup>129</sup>. Y “conforme a la confianza mutua que se otorgan los EEMM, existe una fuerte presunción de que los tratamientos médicos ofrecidos a los solicitantes [...] en los EEMM serán adecuados”<sup>130</sup>.

<sup>126</sup> STJ de 14 de enero de 2021, *K.S., M.H.K. y The International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Protección Internacional), The Minister for Justice and Equality, Ireland, The Attorney General (C-322/19)*, y entre *R. A. T., D. S. y Minister for Justice and Equality (C-385/19)*, C-322/19 y C-385/19, EU:C:2021:11, apdo. 68.

<sup>127</sup> Se trata del momento inicial o el detonante de la entrega de las prestaciones sociales con las que el Estado miembro de acogida ayuda a todo solicitante; incluso si a partir de entonces las autoridades estatales competentes requieren “a otro Estado miembro para que se haga cargo de él o lo readmita como Estado miembro responsable del examen de su solicitud de asilo” también deben aplicarse las condiciones materiales de acogida. (STJ de 27 de septiembre de 2012, *Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) y Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, C179/11, EU:C:2012:594, apdo. 50). Las autoridades estatales competentes deben garantizar al solicitante de protección internacional “las condiciones materiales de acogida antes de su toma a cargo o readmisión por parte del Estado miembro responsable del examen de dicha solicitud” con arreglo al Reglamento Dublín (STJ de 14 de enero de 2021, *K.S., M.H.K. y The International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Protección Internacional), The Minister for Justice and Equality, Ireland, The Attorney General (C-322/19)*, y entre *R. A. T., D. S. y Minister for Justice and Equality (C-385/19)*, C-322/19 y C-385/19, EU:C:2021:11, apdo. 67).

<sup>128</sup> Art. 17.1 y 2.

<sup>129</sup> STJ de 27 de febrero de 2014, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers y Selver Saciri, Danijela Dordevic y otros*, C-79/13, EU:C:2014:103, apdos. 40 y 42.

<sup>130</sup> STJ de 16 de febrero de 2017, *C.K., H.F., A.S. y Republika Slovenija*, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, apdo. 70.

En cuanto se refiere a los momentos inicial y final de la prestación de las condiciones materiales de acogida, el TJ ha dictaminado que el primero tiene lugar cuando los nacionales de terceros Estados o apátridas presentan su solicitud de protección internacional<sup>131</sup>, mientras que el segundo sucede cuando las autoridades estatales competentes adopten la decisión definitiva sobre tal solicitud, o cuando el Estado miembro requirente procede al traslado efectivo del solicitante<sup>132</sup>.

### 3.3. Naturaleza jurídica

Se trata de una obligación que ni es absoluta<sup>133</sup> ni drástica ni incondicional, en la medida en que la propia Directiva permite que, mientras dure, dichas autoridades puedan incidir en ella mediante una serie de actuaciones que regula de forma graduada y con las cuales se pretende aminorar, en la mayor parte de los casos, el riesgo de que los solicitantes abusen del régimen de acogida que establece la Directiva<sup>134</sup>.

En primer lugar, pueden supeditar la concesión de tales recursos materiales y la atención sanitaria a que los solicitantes residan *de facto* en un lugar que les fijen<sup>135</sup> y/o a que carezcan de medios económicos suficientes, e, incluso, exigir que sufragan total o parcialmente los costes<sup>136</sup>.

En segundo lugar, pueden reducir o, incluso, en supuestos excepcionales y debidamente justificados, retirar el beneficio de las condiciones materiales de acogida cuando un solicitante abandone el lugar de residencia, que le fijó la autoridad estatal competente, sin permiso o sin informar de ello<sup>137</sup>, no

<sup>131</sup> STJ de 27 de febrero de 2014, *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers y Selver Saciri, Danijela Dordevic y otros*, C-79/13, EU:C:2014:103, apdos. 33 y 46; STJ de 27 de septiembre de 2012, *Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) y Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, C179/11, EU:C:2012:594, apdo. 39.

<sup>132</sup> STJ de 14 de enero de 2021, *K.S., M.H.K. y The International Protection Appeals Tribunal (Tribunal de Apelación en Materia de Protección Internacional), The Minister for Justice and Equality, Ireland, The Attorney General (C-322/19)*, y *entre R.A.T., D.S. y Minister for Justice and Equality (C-385/19)*, C-322/19 y C-385/19, EU:C:2021:11, apdo. 67; y STJ de 27 de septiembre de 2012, *Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) y Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, C179/11, EU:C:2012:594, apdos. 53 y 58.

<sup>133</sup> Así lo expresa la STJ de 12 de noviembre de 2019, *Zubair Haqbin y Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, C-233/18, EU:C:2019:956, apdo. 35.

<sup>134</sup> En este sentido se ha pronunciado el TJ sobre los tres primeros apdos. del art. 20. (STJ de 12 de noviembre de 2019, *Zubair Haqbin y Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, C-233/18, EU:C:2019:956, apdo. 44).

<sup>135</sup> Art. 7.3.

<sup>136</sup> Art. 17.3 y 4.

<sup>137</sup> A este respecto el TJ ha indicado, sin embargo, que “no puede reprocharse a un solicitante haber abandonado el lugar de residencia que le fue asignado, sin haber

cumpla con la obligación de presentarse ante las autoridades, no responda a las solicitudes de información, no comparezca en las entrevistas personales relativas al procedimiento de asilo o presente una “solicitud posterior”<sup>138</sup>. Respetando las necesidades básicas, pueden fijar condiciones materiales de acogida diferentes a las del art. 18, excepcionalmente y si las capacidades de alojamiento normalmente existentes se han agotado temporalmente<sup>139</sup>.

En tercer lugar, pueden reducirlas si el solicitante, sin motivo justificado, no ha presentado la solicitud de protección internacional lo antes posible tras la entrada en el Estado miembro<sup>140</sup>.

En cuarto lugar, pueden reducirlas o retirarlas si el solicitante ha ocultado sus recursos económicos y, por tanto, se ha beneficiado indebidamente de las condiciones materiales de acogida<sup>141</sup>.

Para acotar el grado de discrecionalidad del que puedan disponer las autoridades estatales competentes a la hora de adoptar este tipo de decisiones, la Directiva señala que deben tomarlas de forma individual (es decir, de acuerdo con la situación particular de cada persona), objetiva, imparcial, y deben motivar cada decisión, asegurar su atención sanitaria y las condiciones de vida dignas para todos los solicitantes<sup>142</sup>.

Y, en aras a garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, el art. 26 obliga a los EEMM a vigilar que las decisiones relativas a la concesión, la condicionalidad, la reducción o la retirada de los beneficios o prestaciones las puedan recurrir judicialmente los solicitantes, siempre que les afecten individualmente. En base a él, como indica el TJ, “el solicitante de protección internacional cuyo internamiento, considerado ilegal, haya finalizado, puede invocar ante el órgano jurisdiccional competente con arreglo al Derecho nacional su derecho a que se le conceda una asignación financiera que le permita alojarse o un alojamiento en especie”<sup>143</sup>.

---

informado de ello a las autoridades competentes y, en su caso, sin haber solicitado de éstas una autorización previa, si el solicitante no había sido informado de tales obligaciones” (STJ de 19 de marzo de 2019, *Abubacarr Jawo y Bundesrepublik Deutschland*, C-163/17, EU:C:2019:218, apdo. 64).

<sup>138</sup> Art. 20.1. En todo caso, no deben retirarse ni reducirse antes de que se haya tomado una decisión negativa (art. 20.5 y 6), y se debe garantizar un nivel de vida digno a todos los solicitantes (considerando n.º. 25).

<sup>139</sup> Art. 18.9.

<sup>140</sup> Art. 20.2.

<sup>141</sup> Art. 20.3.

<sup>142</sup> Art. 20.5.

<sup>143</sup> STJ de 14 de mayo de 2020, *FMS, FNZ (C-924/19 PPU)*, *SA, SA júnior (C-925/19 PPU)* y *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, C-924/19 PPU y C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, apdos. 298 y 301.

## 4. SANCIONES

Otro ámbito sobre el que se ha pronunciado el TJ a través de su jurisprudencia es el de las sanciones que pueden imponer las autoridades estatales competentes, incidiendo sobre todo en su concepto y naturaleza y en su alcance.

### 4.1. Concepto y naturaleza

En efecto, los EEMM pueden establecer sanciones “para los casos de violación grave de la normativa aplicable en los centros de acogida, así como para los casos de comportamiento violento grave”<sup>144</sup>. Por lo tanto, en una interpretación literal y finalista, únicamente se contemplan dos supuestos bien tasados en los que tienen cabida legalmente la posible aplicación de sanciones: para hacer frente a vulneraciones normativas graves (no cualquier vulneración) y comportamientos violentos graves (no cualquier comportamiento violento) que “pueden [...] perturbar el orden público y la seguridad de las personas y de los bienes”<sup>145</sup>. Es, por consiguiente, la característica típica de la gravedad la que va a ser el detonante de la imposición de sanciones, sin ella éstas quedan en entredicho.

Aclarados los hechos en los que se basa la imposición de sanciones, la decisión de su aplicación corresponde a las autoridades estatales competentes. Pero, como bien apunta el TJ, al no precisar la Directiva “la naturaleza de las sanciones que pueden imponerse a un solicitante [...], los EEMM disponen de un margen de apreciación para determinar tales sanciones”<sup>146</sup>. Margen que se halla acotado, hasta cierto punto, en la propia Directiva, puesto que toda sanción debe ser objetiva, imparcial, motivada y proporcionada a la situación particular del solicitante y debe asegurar el acceso a la asistencia sanitaria y garantizar unas condiciones de vida dignas<sup>147</sup>.

### 4.2. Alcance

En todo caso, esa discrecionalidad técnica incide claramente en la indeterminación y en la falta de precisión de su alcance, lo cual ha llevado al TJ a fijar interesantes precisiones.

---

<sup>144</sup> Con arreglo al art. 20.4 y 5.

<sup>145</sup> STJ de 1 de agosto de 2022, *Ministero dell'Interno y TO*, C-422/21, EU:C:2022:616, apdo. 34; y STJ de 12 de noviembre de 2019, *Zubair Haqbin y Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, C-233/18, EU:C:2019:956, apdo. 40.

<sup>146</sup> STJ de 12 de noviembre de 2019, *Zubair Haqbin y Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, C-233/18, EU:C:2019:956, apdo. 41.

<sup>147</sup> Art. 20.5.

Así, ha escrito, desde un prisma material o sustantivo, que las sanciones pueden “versar sobre las condiciones de acogida”<sup>148</sup>, pero siempre que se respete la dignidad humana, de manera que la persona sancionada “no se encuentre en una situación de privación material extrema que no le permita hacer frente a sus necesidades más elementales, como alojarse, alimentarse, vestirse y lavarse, y que menoscabe por ello su salud física o mental o la coloque en una situación de degradación incompatible con tal dignidad”<sup>149</sup>. En definitiva, lo que hace el TJ es poner un límite claro, proporcionado y de sentido común en este campo: las sanciones no deben afectar al contenido esencial de las condiciones materiales de acogida.

Desde un prisma espacial, el TJ ha indicado que “no hay motivo para restringir esta posibilidad [fijar sanciones] exclusivamente a los comportamientos violentos graves adoptados en el interior de un centro de acogida”, pudiendo aplicarse, por tanto, a “un comportamiento violento grave adoptado en el exterior” de éste<sup>150</sup>. Esta interpretación lógica viene a cubrir una realidad que, aunque habitualmente sea bastante excepcional, ya ha sucedido, en ocasiones, en algunas ciudades o en algunos de sus barrios donde había centros de internamientos de menores.

Desde un punto de vista subjetivo o personal, ha señalado que, cuando el solicitante es un menor no acompañado, las autoridades estatales deben tener más en cuenta su situación particular y el principio de proporcionalidad<sup>151</sup>.

## A MODO DE CONSIDERACIONES FINALES

De las reflexiones anteriores cabe inferir que, a pesar de la complejidad del conjunto de disposiciones que integran la Directiva de acogida, el TJ ha sabido establecer determinadas líneas jurisprudenciales con las que ha incidido especialmente en el internamiento del solicitante de protección internacional, la especial protección de las personas vulnerables, las condiciones materiales de acogida o las sanciones. Con ellas ha proyectado cierta luz sobre algunas aristas, rincones oscuros y lagunas, promoviendo así una mejor y mayor coordinación entre los EEMM a la hora de dar su concreta acogida a los solicitantes de protección internacional, una más clara armonización de

---

<sup>148</sup> STJ de 1 de agosto de 2022, *Ministero dell'Interno y TO*, C-422/21, EU:C:2022:616, apdo. 18; STJ de 12 de noviembre de 2019, *Zubair Haqbin y Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, C-233/18, EU:C:2019:956, apdo. 43.

<sup>149</sup> STJ de 1 de agosto de 2022, *Ministero dell'Interno y TO*, C-422/21, EU:C:2022:616, apdo. 47; STJ de 12 de noviembre de 2019, *Zubair Haqbin y Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, C-233/18, EU:C:2019:956, apdo. 46; y STJ de 19 de marzo de 2019, *Abubacarr Jawo y Bundesrepublik Deutschland*, C163/17, EU:C:2019:218, apdo. 92.

<sup>150</sup> STJ de 1 de agosto de 2022, *Ministero dell'Interno y TO*, C-422/21, EU:C:2022:616, apdos. 34 y 35.

<sup>151</sup> STJ de 12 de noviembre de 2019, *Zubair Haqbin y Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers*, C-233/18, EU:C:2019:956, apdo. 53.

sus legislaciones internas, unas prácticas administrativas que transmiten una mayor seguridad jurídica para las autoridades competentes y unas garantías más nítidas para las personas que solicitan su protección internacional.

Parecen haberse conjugado, con bastante acierto, pesos y contrapesos que, en la vida real, tiran hacia direcciones opuestas, pero que, a pesar de las dificultades que se plantean, permiten alcanzar un necesario punto de equilibrio acompasado a las circunstancias del momento, un mayor y mejor grado de armonización de legislaciones estatales (sin llegar a la unificación y a conseguir un sistema uniforme) y un grado de adaptación a la realidad de las cosas que son fundamentales para poder salvaguardar todos los intereses en presencia y el propio objetivo que persigue la Directiva. Obviamente, en la ejecución concreta de la norma a cada caso preciso no parece nada fácil mantener siempre ese correcto equilibrio entre, por una parte, los derechos y deberes que tiene todo Estado miembro para defender su soberanía y la seguridad de sus ciudadanos y, por otra, las razones de humanidad (caridad cristiana, filantropía) que deben motivar la acogida, junto con los derechos y libertades que corresponden a los nacionales de terceros Estados y apátridas que presentan una solicitud de protección internacional y que deben salvaguardarse de conformidad con los valores de la UE, los compromisos internacionales adquiridos, el DUE y la respectiva legislación nacional.

Y es, en este punto, donde el TJ de la UE ha venido ayudando en esa tarea, con su trabajo cotidiano, esencialmente a través de la elaboración de numerosas sentencias<sup>152</sup> y algunos autos<sup>153</sup> (e, incluso, un dictamen)<sup>154</sup> para dilucidar numerosas cuestiones prejudiciales que se le han planteado y, en menor medida, algunos recursos de incumplimiento<sup>155</sup>, con los que, directa o indirectamente, ha incidido en una pluralidad de ámbitos que regula la Directiva 2013/33<sup>156</sup>. A nivel de su organización interna, cabe señalar que, de la

<sup>152</sup> Vid. *supra*.

<sup>153</sup> ATJ de 26 de marzo de 2021, *EV y Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil)*, C-134/21, EU:C:2021:257; ATJ de 26 de marzo de 2021, *VW y Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil)*, C-92/21, EU:C:2021:258; y ATJ de 3 de junio de 2021, *J. A. y Republika Slovenija*, C-186/21 PPU, EU:C:2021:447. ATJ de 5 de julio de 2018, *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie y C. y otros*, C-269/18 PPU, EU:C:2018:544.

<sup>154</sup> Elaborado con arreglo al art. 218.11 del TFUE (Dictamen 1/9 del TJ, de 6 de octubre de 2021, *Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, (Convenio de Estambul)*).

<sup>155</sup> Tan solo una triada: STJ de 17 de diciembre de 2020, *Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional)*, C-808/18, EU:C:2020:1029; STJ de 16 de noviembre de 2021, *Comisión Europea/Hungría*, C-821/19, EU:C:2021:930; y STJ de 2 de abril de 2020, *Comisión Europea/República de Polonia, apoyada por la República Checa y por Hungría*, C-715/17, C-718/17 y C-719/17, EU:C:2020:257.

<sup>156</sup> Incluso, cabría adicionar un recurso de anulación en el que la República Eslovaca y Hungría pretendieron impugnar la Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia (DO L 248, 24.9.2015,

treintena larga de sus fallos analizados, la formación, con la que mayoritariamente se ha reunido para evacuar estos supuestos, ha sido la de cinco jueces, si bien en otras ocasiones ha sido la gran sala<sup>157</sup>. Los órganos jurisdiccionales de los EEMM que han planteado cuestiones prejudiciales en esta materia han sido mayoritariamente de Países Bajos y de Bélgica; otros, como los de Bulgaria, Eslovenia, España, Hungría, Italia, Lituania, República Checa, y Suecia, no han superado el par de recursos; otros, como Alemania, se han posicionado a un nivel intermedio y, otros, en fin, ni siquiera se han interesado por este tema, como Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo o Portugal. Lo cual pone de manifiesto que la cooperación interjurisdiccional que, en este ámbito, ha tenido lugar entre el Tribunal de Luxemburgo y los órganos jurisdiccionales estatales no guarda ninguna relación directa con las estadísticas que ofrece cada Estado sobre sus solicitantes de protección internacional<sup>158</sup>.

Como sucede con otras normas de DUE que conforman el SECA, la Directiva de acogida incluye términos que se contemplan de forma diversa en la pluralidad de las versiones lingüísticas en las que se ha publicado<sup>159</sup>, por lo que necesita una atenta relectura; y, en fin, como los niveles en las prestaciones materiales de las condiciones de acogida son muy heterogéneos entre los EEMM<sup>160</sup>, debe seguir apostándose por una mayor y más diáfana aproximación o armonización de la variada normativa que los EEMM han dictado para su transposición o incorporación a su respectivo Derecho interno. Ambas situaciones, junto con otros retos que se plantean, tales como la existencia de ciertos conceptos jurídicos indeterminados (p.e. riesgo de fuga, interés público, ...) en su contenido jurídico, la gran discrecionalidad de la que disponen las autoridades competentes de los EEMM para aplicarla, los movimientos secundarios que se producen o la delimitación entre los derechos y deberes de los protagonistas implicados, van a seguir propiciando que el TJ se pronuncie fundamentalmente sobre la validez y la interpretación de

---

p. 80–94) habida cuenta de que, con arreglo a su art. 5.3, se dará prioridad a los solicitantes vulnerables a tenor de la Directiva 2013/33/UE a efectos del procedimiento de reubicación (STJ de 6 de septiembre de 2017, *República Eslovaca y Hungría, apoyadas por República de Polonia/Consejo de la Unión Europea, apoyado por Bélgica, Alemania, Grecia, Francia, Italia, Luxemburgo, Suecia y Comisión Europea*, C–643/15 y C–647/15, EU:C:2017:631, apdo. 22).

<sup>157</sup> De la que normalmente formaron parte quince jueces, si bien excepcional y sorprendentemente en dos ocasiones fueron once y, en una, trece.

<sup>158</sup> En estadísticas oficiales se cita como principales EEMM de solicitantes a Alemania, Italia y Francia. Eurostat, *Statistics Explained*, “Estadísticas de asilo”, acceso el 10 de marzo de 2023, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum\\_statistics/es&oldid=409325](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics/es&oldid=409325).

<sup>159</sup> STJ de 26 de julio de 2017, *Tsegezab Mengesteab y Bundesrepublik Deutschland*, C–670/16, ECLI:EU:C:2017:587, apdo. 100.

<sup>160</sup> Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)*, COM (2016) 465 final, Bruselas, 13 de julio de 2016, p. 4.

las disposiciones de la Directiva de acogida y, en menor medida, sobre si un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le atribuyen los Tratados constitutivos. Con ellas, seguirá promoviéndose una aplicación de la Directiva mucho más humana y garantista para los justiciables.

## BIBLIOGRAFÍA

- Camboulives, Sabrina L., “Luck of the Draw for Asylum Seekers in Europe: Why the Common European Asylum System Is a Breach of Justice and Why a Third Phase of Amendments Is Required”, *Vermont Law Review*, 42, n.º. 2, invierno (2017): 393-426.
- Cano Linares, María Ángeles, “Asilo y refugio en la Unión Europea: Agenda Europea de Migración 2015 y retos del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA)”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n.º. 41 (2016): 209-234.
- Celoria, Eleonora, “La normalizzazione della detenzione amministrativa alle frontiere esterne dell’Unione nel nuovo patto sulla migrazione e l’asilo”, *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies. Rivista giuridica di classe A*, n.º. 2, (2021): 43-70, 46.
- Cillero Buñol, Miguel, “El interés superior del niño en el marco de la Convención internacional sobre los Derechos del Niño”, *Justicia y Derechos del Niño*, n.º. 1 (1999): 48-62, 55.
- Díaz Lafuente, José, “La vulnerabilidad de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en el Sistema Europeo Común de Asilo”, *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, n.º. 97 (2021):57-76.
- Faggiani, Valentina, ¿Hacia una reforma integral o solo aparente y más involutiva del sistema europeo común de asilo?, *Revista General de Derecho Europeo*, n.º. 52, (2020): 1-39.
- Faggiani, Valentina, “El derecho de los menores extranjeros a tener una familia: estándares de protección en el espacio europeo”, n.º. 58 (2021): 17-52.
- Fullerton, Maryellen, “Refugees and the Primacy of European Human Rights Law,” *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, 21, n.º. 1, invierno (2017): 45-69, 55.
- Gómez Fernández, Itziar, “Tutela judicial para menores extranjeros en conflicto con la Administración”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º. 2 (2017), BIB 2017\10631.
- Gómez Fernández, Itziar, “El derecho a la tutela judicial efectiva de los extranjeros: ¿un (i)limitado derecho a la justicia?”, *Los derechos de los inmigrantes en España*, coord. por Eliseo Aja Fernández (Valencia, Tirant lo Blanch, 2009):279-318.
- Guild, Elspeth, Kathryn Allinson y Nicolette Busuttill, “The UN Global Compacts and the Common European Asylum System: Coherence or Friction?”, *Laws*, 11, n.º. 2, abril (2022): 1-17, 10.
- Kaya, Ayhan y Alexander K. Nagel, “Politics of Subsidiarity in Refugee Reception: Comparative Perspectives”, *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 19, n.º. 3 (2021): 235-244, 237.
- La Spina, Encarnación, “El sistema europeo de acogida y sus condiciones en tiempos de COVID-19: gatopardismo y efecto placebo”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 129, diciembre (2021): 155-177, 158.
- La Spina, Encarnación, “La protección de la unidad familiar en contextos de crisis migratoria: la historia de dos casos”, *Universitas*, (2017): 163-186.
- López-Almansa Beaus, Elena, “El Sistema Europeo Común de asilo a examen”, *Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea*, coord. por Isabel Reig Fabado (Valencia, Tirant lo Blanch, 2014): 41-68.

- Martínez Alarcón, María Luz, *La política europea de protección internacional: sistema europeo común de asilo*, (Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi 2018).
- Mauro, Maria Rosaria, “El sistema europeo común de asilo y refugio, a debate”, *Revista de derecho migratorio y extranjería*, n.º. 42 (2016):111-136.
- Muñoz Aunión, Antonio y Glorimar Alejandra León Silva, “La detención de extranjeros en situación de vulnerabilidad vs. derechos humanos”, *Revista de Estudios Europeos*, n.º. 71, enero-junio (2018):102-122, 107.
- Peña Díaz, Francisco de Asís, “La acogida de personas LGTBI en el sistema europeo común de asilo: tres cuestiones problemáticas”, *Actas IV congreso internacional de globalización, ética y derecho. Los desafíos de la globalización: respuestas desde América Latina y la Unión Europea*, José Díaz Lafuente, Gilvan Luiz Hansen, Mercedes Guinea Llorente, Eder Fernandes Monica (organizadores), (Madrid, Universidad Complutense de Madrid; Niterói, Universidad Federal Fluminense, 2020):131-155.
- Ravetllat Ballesté, Isaac, y Ruperto Pinochet Olave, “El interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y su configuración en el Derecho civil chileno”, *Revista Chilena de Derecho*, 42, n.º. 3, (2015): 903-934.
- Reig Fabado, Isabel, “La Directiva de retorno y la tutela judicial efectiva de los extranjeros”, *Libertad de circulación, asilo y refugio en la Unión Europea*, coord. por Isabel Reig Fabado (Valencia, Tirant lo Blanch, 2014): 283-322.
- Ruiz-Estramil, Ivana Belén, “El Sistema Europeo Común de Asilo: entre la protección de los derechos humanos y la integración europea”, *Revista de Estudios Europeos*, 80, julio-diciembre (2022):71-97.
- Sánchez Sánchez, Zulima, *Un sistema europeo común de asilo: ¿desdibujando la competencia de los Estados?*, REDE. *Revista española de derecho europeo*, n.º. 64 (2017):77-112.
- Seixas Vicente, Isabel, “Menores extranjeros no acompañados”, *Políticas públicas en defensa de la inclusión, la diversidad y el género IV interculturalidad y Derechos Humanos*, coord. por Isabel Seixas Vicente, Manuel Cabezas Vicente y Amaia Yurrebaso (dir.) (Salamanca, Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2021): 401-410, 404.
- Soler García, Carolina, “La protección de los menores extranjeros no acompañados en la crisis de Ceuta de 2021: un análisis a la luz del Derecho Internacional y del Derecho de la Unión Europea”, *Revista General de Derecho Europeo*, n.º. 58, (2022): 152-202,155.
- Viguri Cordero, Jorge, “Los procedimientos fronterizos de protección internacional en Ceuta y Melilla: un balance crítico”, *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º. 33 (2020).
- Visscher, Charles de, *Théories et réalités en droit international public*, 4ª ed. (Paris, Pédone, 1970): 233-234.
- Westendorp, Ingrid, “A Right to Adequate Shelter for Asylum Seekers in the European Union”, *Nordic Journal of Human Rights*, 40, n.º. 2 (2022) 328-345.
- Zlatescu, Petru Emanuel, “The Development of the Common European Asylum System from Minimal to Common Standards,” *Law Review*, 7, n.º. especial 2 (2017): 143-152, 145.

### Otras fuentes:

- Comisión Europea, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido)*, COM (2016) 465, de 18 de julio de 2016.

- Consejo Europeo, *Conclusiones, 26 y 27 de junio de 2014*, Bruselas, 27 de junio de 2014 (EUCO 79/14).
- EASO, *Guía de la EASO para la elaboración de planes de contingencia en el contexto de acogida*, (Serie de guías prácticas de la EASO), (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2018): 9.
- EASO, *Guía práctica de la EASO sobre el interés superior del niño en los procedimientos de asilo*, (Serie de guías prácticas de la EASO), (Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2019).
- Parlamento Europeo, News, “Asylum: deal on reception conditions for applicants to international protection”, *Press Releases, LIBE*, 15 de diciembre de 2022 (12:51), acceso el 6 de marzo de 2023, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221214IPR64716/asylum-deal-on-reception-conditions-for-applicants-to-international-protection>.

